

Samarbeid, lobby og motstand i private reguleringer. Hva betyr lokal deltakelse?

Marianne Ekerold Netland og Martin Windju

Marianne Ekerold Netland and Martin Windju: Cooperation, lobbying and protest in private plan cases. The role of local participation.

KART OG PLAN, Vol. 69, pp. 37–45. P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The article focuses on how the civil society can influence the planning process through participatory rights established by the Norwegian Planning and Building Act. We compare two private planning development initiatives in the outskirts of two urban municipalities in Norway. We describe actions employed by protesters and by the private market actors in attempting to sway the planning process to their advantage. The framework for analysis concerns both the resources and tactics available to attempt to halt the project and the counterstrategies available for the private market actors. The article distinguishes between influences that prevail in terms of the planning process and the final political decision. The discussion focuses mainly on informal ways of influencing decision-making. Our conclusion is that dialog with politicians about their objectives is the most powerful way to influence planning.

Key words: Private planning initiative, public decision-making, planning protests

Marianne Ekerold Netland. Land use planner. Oslo Municipality, Agency for real estate and urban renewal. Box 364, Sentrum, NO-0102 Oslo. E-mail: marianne.netland@pbe.oslo.kommune.no.

Martin Windju. Land use planner. Norwegian Water Resources and Energy Directorate. P.O. Box 5091 Majorstua, NO-0301 Oslo. E-mail: mwi@nve.no

Et øyeblikksbilde fra et Norge i en høykonjunktur

Norge har vært gjennom en byggeboom uten sidestykke i de senere årene. Dette har i hovedsak vært privat virksomhet, og de største bykommunene kan rapportere om at over 90% av reguleringsplanleggingen har foregått gjennom private initiativ (Harvold og Strand 2005, Røsnes 2005). Tiden hvor kommunene drev aktivt tomteerverv er forbi. Dagens byutvikling preges av nyliberalisme, markedsorientering, deregulering og nettverksmekanismer (Lyngstad 2003). Kommunen er i en forhandlerrolle i mye større grad enn tidligere. Hvem som har ansvar for medvirkning og i hvilken grad medvirkning er ønsket, er uklart. Det er lite kunnskap om hvordan naboer, foreninger og organisasjoner reagerer på dette. Reaksjonen fra sivilsamfunnet kan være større krav om innflytelse i planprosessene. I denne artikkelen ser vi på to utviklingsprosjekter i Bergen og Trondheim. Vårt fokus er samspill mellom

aktørene i planprosessen. Artikkelen gir dermed et øyeblikksbilde fra et Norge i høygir og høykonjunktur, to reguleringsplanprosesser i to forskjellige bykommuner i Norge, hvor temaet er fortetting og høyhus. Artikkelen bygger på våre masteroppgaver ved Institutt for landskapsplanlegging, UMB (Netland 2008, Windju 2008). Oppgavene var en del av forskningsprosjektet «Medvirkning som strategi eller aktivum», finansiert av Norges forskningsråd (DEMOSREG).

Presentasjon av de to prosjektene

Begge planene er lokalt omdiskuterte og kontroversielle reguleringer fra Bergen og Oslo. Vi har valgt å anonymisere selve prosjektene og aktørene, sakene benevnes derfor som plan 1 – «småblokkplanen» og plan 2 – «høyhusplanen».

Småblokkplanen omhandler bygging av seks boligblokker med 80 boenheter, samt relokalisering av en butikk. Høyhusplanen

innebar bygging av et høyhus på 14 etasjer i tilknytning til et eksisterende kjøpesenter. Begge prosjektene var lokalisert i utkanten av de respektive bysentra, i etablerte boligområder. I begge tilfellene medførte byggeformålene et behov for en omregulering av eksisterende planformål. I begge tilfellene fremmet derfor utbygger forslag til private reguleringer tilpasset utbyggingsprosjektene. Valg av eksempler beror på et ønske om å vurdere prosessen i saker som framsto som lokalt kontroversielle for å synliggjøre eksempler på komplekse samhandlinger mellom aktørene i en regulering.

Vi har valgt governance-teori, eller samstyringsteori som det er kalt på norsk, som rammeverk. Denne teoritradisjonen favner vidt og kan til tider være problematisk som teoretisk utgangspunkt. I denne sammenhengen har vi valgt å fokusere på de ulike aktørers evne til å påvirke prosessen uten å ha beslutningsmyndighet. Governanceperspektivet konsentrerer seg om de lommene av makt som finnes utenfor de formelle apparatene, i form av ulike nettverksmekanismer og private og offentlige aktører i «partnerskap med sikte på å influere vedtaksprosessene» (Lyingstad 2003:152). I så måte kan governancebegrepet stå for en ansvarliggjøring av sivilsamfunnets aktører, fra rollen som planleggingsofre til «deltakende og ansvarlige planleggingssubjekter» (Nenseth 2005:208).

Vi har delt inn aktørenes påvirkningskraft i prosessuell innflytelse og resultatmessig innflytelse inn mot et kommunalt beslutningssystem. Især har vi valgt å fokusere på sivilsamfunnets agering mot det politiske beslutningssystemet. Innfallsvinkelen vår er dermed rettet mot de uformelle kanalene for påvirkning. *Vi vil igjennom denne artikkelen belyse i hvilken grad lokalsamfunnet har evner til å påvirke i en privat reguleringsplanprosess når rammene i et utviklingsprosjekt er satt til minimumskravene for medvirkning etter plan- og bygningsloven.* Vi vil se på hvordan lokalsamfunnets ressurser og bruk av virkemidler bidro til deres innvirkningskraft på prosessen, samt hvordan utbygger reagerte på motstanden mot prosjektet og hvilken innflytelse det hele ga på den politiske beslutningsprosessen.

Aktørene og prosessen

Den kommunale behandlingen av planene

Den første fasen av planprosessen foregikk relativt likt for begge planene. Begge planene var initiert av private utbyggingsfirmaer som holdt forhåndskonferanse med representanter fra kommunen i forkant av innsendt planforslag. I disse møtene presenterte tiltakshaver planene for planadministrasjonen og planinnholdet ble diskutert.

I småblokkksempelen la planetaten fram forslag om å redusere byggehøyden for to av blokkene i annengangsbehandlingen som følge av protestene mot prosjektet. Etaten hadde den oppfatning at området ikke er spesielt godt egnet til boligformål, men anså at området oppfylte tekniske krav i så henseende og kunne godkjennes. Planetaten forholdt seg til og hentet argumenter fra en forsettingsstrategi som da enda var under politisk behandling

Planen gikk videre til byrådet og bystyrekomiteen der planen ble godkjent begge steder. Motstanden mot småblokkene i prosjektet ble først blåst opp i lokalsamfunnet og media i månedene før bystyrebehandlingen. I bystyret ble planene vedtatt uten endringer i byggehøyder. Flertallet stemte for forslaget under forutsetning av at det skulle bygges etter lavenergikonsept. Naboene klagde til fylkesmannen, men fikk ikke medhold.

Før høyhuseksempelen luftet utbygger tankene om høyhus med administrasjonen i forhåndskonferansene med planetaten. Kommunen stilte seg positiv til planen basert på et høyhusnotat utviklet for den kommunale saksbehandlingen. Dette notatet var svært generelt og ikke vedtatt politisk, men det hadde vært oppe som orienteringssak. Under behandlingen i førsteinstans ble det foretatt mindre endringer i planen. På dette tidspunktet framsto også planen som lite kontroversiell. Det kom inn kritiske uttalelser i de tidlige høringsrundene, men den store motstanden var ennå ikke til stede. Ingen av uttalelsene i de tidlige rundene fikk videre følger for planinnholdet. Den synlige motstanden mot prosjektet eskalerte etter at det ble stiftet en aksjonskomité som jobbet mot å bygge høyhuset. Byutviklingskomiteen innstilte til avslag og trosset dermed planadmi-

nistrasjonen og førsteinstans. Bystyret godkjente likevel planen, men den ble senere opphevet etter at aksjonistene klaget til Fylkesmannen. Grunnen til opphevingen var saksbehandlingsfeil – en manglende høring. Planen ble på nytt sendt inn og ble nå endelig vedtatt.

Bildet av kommunene som tilbaketrukket fremgår i begge sakene og dette har sammenheng med en uklar ansvarsforskyvning for medvirkning fra planetaten til forslagsstiller. Dette har med begge kommunenes praksis med overføring av medvirkningsansvaret fra kommune til utbygger i den perioden utbygger er planeier, dvs. fram til planen er tatt til politisk behandling. Det fremgikk at planetatene i begge sakene ikke anså tiltaket som spesielt kontroversielt. På grunn

av disse tankene la ikke planetaten i høyhusseksempelet opp til, eller påla utbygger å ha, andre medvirkningsprosesser enn det som ligger i minimumskravene etter loven. Begge planadministrasjonene kan ha blitt overrasket over engasjementet som senere oppstod, men det ble heller ikke senere tatt noe ansvar fra administrasjonens side for å utvide medvirkningsprosessene gjennom møter eller befaringer. Planetaten i småblokkeksempellet var av den oppfatning at plansystemet fungerte godt, og at overføringen av medvirkningsansvar til utbygger er en god ordening. I høyhusseksempelet mente planadministrasjonen at partene etter hvert var så steile at større befolkningsinkludering ikke ville hatt noe for seg.

Tabell 1 – tabellen viser en oversikt over viktige kjennetegn hos de to planprosessene.

Kjennetegn	Småblokkplanen	Høyhusplanen
Plankategori	Privatinitiert reguleringsplan	Privatinitiert reguleringsplan
Innledningsfase	Forhåndskonferanse	Forhåndskonferanse
Medvirkning	Medvirkning etter minimumsreglene	Medvirkning etter minimumsreglene
Organisering av kritiske naboer	Uorganiserte naboer, en velforening	Aksjonskomité
Kritikernes hovedpunkter	Trafikkløsningen primært	Høyhuset primært, barn og helse sekundært
Utbyggers svar på motstanden	Naboavtaler, forsvarte prosjektet i media	Presentasjonsmøte, lobbyisme med politikere
Resultat av befolkningens medvirkning	Redusert byggehøyde i innstillingene, ikke etterfulgt hos bystyret.	Medhold i byutviklingskomiteen, planen opphevet i første runde
Resultat av kommunens planbehandling	Godkjent plan, mindre endringer i forhold til første planutkast	Godkjent plan, mindre endringer i forhold til første planutkast

Naboenes motstand

De to sakene er svært forskjellige når det gjelder hvordan naboer og lokalsamfunnet har deltatt og engasjert seg i planprosessen. De to planene representerer ulik grad av organisert motstanden og hvilken kompetanse de satt på. For høyhusseksempelet hadde motstanden mot høyhuset vært moderat i den første planfasen, men den ble sterkere etter at det ble stiftet en aksjonskomité. Selve stiftelsen kan i seg selv karakteriseres som noe tilfeldig. Initiativtakerne hadde meget god plankompetanse, og de dannet et sty-

re som skulle stå for organisering av motstand, korrespondanse og medieoppdrag. Styret hadde varierende antall aktive medlemmer, men var gjennomsnittlig 3–5 personer. Alle de omkringliggende borettslagene og huseierforeningene uttrykket skriftlig sin støtte til komiteen og dens arbeid. Flere av initiativtakerne til aksjonskomiteen hadde bidratt tidligere i prosessen gjennom høringstuttalelser, de hadde sittet i hver sine borettslagsstyret og kommet med høringstuttalelser gjennom disse, men de hadde ikke før hatt noen organisering seg imellom før

nå. Personene i styret hadde forskjellig bakgrunn, deriblant hadde de en person med planfaglig kompetanse i gruppa, noe som bidro til at aksjonskomiteen hadde ekspertise på planlegging og planprosesser. Leserinnlegg og intervjuer i media første til at saken ble allment kjent. Komiteen hadde også mer personlig kontakt med politikere og ansatte i administrasjonen, både i og utenfor formelle arenaer.

Aksjonskomiteen i høyhusplanen arbeidet med sikkerhet og målbevissthet, noe som også gjorde at de kom sterkt inn i prosessen. For å vise at aksjonskomiteen hadde støtte fra hele bydelen, arrangerte de underskriftskampanjer der de gikk fra dør til dør. I tillegg sto de på stand i nærområdet. Før behandlingen i byutviklingskomiteen leverte aksjonistene en underskriftsliste med ca 1700 underskrifter, samtidig som de kom med krav til flere utredninger. Disse utredningene omfattet blant annet synlighet og støy; temaer som ikke tidligere hadde vært særlig utredet i prosessen. Saken ble tatt opp i igjen i et senere møte, der innstillingen ble at planen burde avvises av byrådet. Planen ble likevel godkjent, men aksjonskomiteen klaget og fikk medhold av fylkesmannen som mente det hadde manglet en høring. Planen ble senere vedtatt igjen, men nå ble planen klaget til Miljøverndepartementet. Departementet gjorde ingenting med planvedtaket, men refset kommunen for dårlig medvirkningsprosess. Selv om planen ble vedtatt, hadde aksjonskomiteens sterke motstandskamp vist at de hadde vært en sterk aktør og skaffet seg innvirkning på prosessen.

I småblokkplanen var det en helt annen situasjon når det gjaldt oppbygning av motstandskampen. Motstanden manglet en klar struktur; naboene var negative til prosjektet, men drev motstandskamp på hver sin kant med forskjellige agendaer og strategier. Motstanderne dannet i store trekk to grupper: beboere fra ett lite nærområde og en velforening. I tillegg var velforeningen splittet i sitt syn på utbyggingen. Ingen av naboene i denne saken satt med plankompetanse, men de ønsket å medvirke i prosessen. Mangelen på kunnskap bidro til at flere av naboene ønsket å få hjelp til å vite hvordan de kunne delta i prosessen. I intervjuene kom det fram

at naboene hadde ønsket at kommunen som planmyndighet kunne gitt dem en representant, som kunne snakke deres sak, gi dem en stemme, og samtidig bidra med råd rundt planprosess og deltakelsesmuligheter. Naboene ønsket å forholde seg til kommunen, de hadde i mindre grad noe forhold til utbygger og deres stilling i utbyggingsplanene. Prosessen viste dermed et David og Goliat-forhold mellom partene, sett fra befolkningens synsvinkel. Også i denne saken hadde motstanden vært moderat i begynnelsen, men etter at lokalavis omtalte prosjektet økte den lokale motstanden betraktelig. Flere av aktørene, både velforening og enkeltpersoner, sto da fram i intervjuer i samme avis der de kritiserte prosjektet. På den måten var det medias omtale av prosjektet som bidro til at motstanden eskalerte, mens media også ga motstanderne mulighet til å skape blest om sin motstand og gjøre den kjent for omverdenen.

I begge sakene angrep naboene flere sider av planen, ikke bare den delen av prosjektet de egentlig var i mot. Protestene mot planen med småblokkene var ikke like konsekvente eller alltid relatert til saken. De forsøkte å komme igjennom med argumenter, men følte at de ble stemplet som bråkmakere. I høyhusseksempelet var det høyhuset som var det primære målet for motstanden, men også her var det mange aspekter av planen som ble kritisert, både gjennom innlegg og intervjuer i media. Komiteen hadde fått råd av en politiker om å gå på barn og helse, et råd de fulgte.

Utbyggenes reaksjon

Det er også ulikheter mellom de to utbyggerne når det gjelder strategi for plangjennomføring, valg av metode eller forhold til de andre aktørene. Begge utbyggerne holdt informasjonsmøter, men tidsaspektet for møtene er svært ulike. Utbygger 1 holdt informasjonsmøte sent i planprosessen. De var i utgangspunktet villige til dialog omkring løsninger, men det ble likevel lite resultater i form av endringer i planen. Motstanden var rettet mot trafikkløsningen, men premissene for denne hadde utbygger allerede lagt i samarbeid med Statens vegvesen, så det fantes lite rom for å diskutere.

Et annet virkemiddel som ble brukt av utbygger bak småblokkplanen for å stille motstanden, var å inngå avtaler med noen av naboene. Enkelte naboer ble tilbudt kontantytelser for å trekke klager på planen. Utbygger brukte også allmenngjøringsteknikker i argumentene ovenfor politikerne, hvor de spilte på politikernes egne målsetninger – miljøargumenter, boligpolitiske argumenter, i tillegg til «trusler» om planens økonomiske forutsetninger for å kunne gjennomføres hvis den ikke ble vedtatt i sin fulle bredde. Utbyggeren i småblokkeksempelen hadde en aktiv bruk av media.

I høyhusplanen holdt utbygger infomøte tidlig i prosessen, før aksjonskomiteen var stiftet. Møtet ble holdt for innbudte representanter fra styrene i borettslagene som hadde kommet med høringsuttalelser i første del av prosessen. Prosjektet ble presentert av representanter fra utbygger, men det var ingen tilnærning til dialog eller forsøk på å komme motstanderne i møte når det gjaldt stridstemaene. Etter at aksjonskomiteen ble stiftet og motstanden mot prosjektet økte, skjønte utbygger at motstandene hadde vært i kontakt med politikere og svarte med samme mynt. Vi ser også forskjeller i mediestrategi mellom de to utbyggerne – selv om motstanderne var mye i media, forholdt utbygger bak høyhusplanen seg i en tilbaketrukket rolle.

Tabell 2 – tabellen viser ressurser motstanderne hadde til rådighet. Størrelsen på kryssene indikerer i hvilken grad dette virkemiddelet var fremtredende.

Ressurser til rådighet	Småblokkplanen	Høyhusplanen
Planfaglig kompetanse		X
Nettverksressurser		x
Politisk innvirkningskraft		x
Økonomisk makt		
Evne til organisering av motstanden		X

Av tabell 2 ser vi at aksjonskomiteen mot høyhus kommer mye sterkere ut enn motstanderne av småblokkplanen når det gjelder rådighet over ressurser de hadde til rådighet.

Særlig uvurderlig mener vi deres planfaglige kompetanse var. Dette bidro til at aksjonskomiteen hadde stor forståelse for hvor-

Lokalsamfunnets ressurser og virkemidler

Ressurser

Vi har valgt å fokusere på to elementer ved motstanden som vi mener kan ha avgjørende innvirkning på planbeslutninger. Dette er ressursene som sivilbefolkningen hadde til rådighet, samt taktikkene de brukte for å vinne tilhørere og sympatisører. Sivilsamfunnsaktørene henvendte seg til et bredt spekter av aktører for å sanke støtte. Ressursene har vi delt inn i fem ulike kategorier. Med *nettverksressurser* mener vi tilgang til ressurspersoner som ikke selv deltok i protesten. Med *politisk innvirkningskraft* legger vi blant annet det politiske miljøet til grunn, noen temaer får lettere gjennomslag politisk. I dag er miljøargumenter blir mektigere enn tidligere, og vi antar da at miljøspørsmål er mer politisk gangbart som motstandsgrunnlag enn for eksempel ren NIMBY (Not In My Back Yard) eller vern. Med *evne til organisering av motstanden* mener vi blant annet evnen til å forme en organisert og helhetlig motstand. Som en siste kan en nevne *økonomisk makt*, som kan være en utslagsgivende faktor, men som ble lite relevant i denne sammenheng.

dan planprosessen ville foregå, hvilke parter som ville være involvert og hvilke muligheter dette ville gi komiteen som motstandere av planen. Like viktig er det at de kunne utfordre planen på grunnlaget og det faglige innholdet, og kunne møte plankyndigheten hos utbygger og i kommunen på deres eget bord. Denne muligheten hadde ikke mot-

standerne av småblokkplanen. Det samme forholdet ser vi for nettverksressurser, i høyhusplanen fikk motstanderne råd fra politikere, mens de i småblokkplanen sto uten rådgivere. Aksjonskomiteen hadde argumenter som hadde politisk innvirkningskraft, eksempelvis barns oppvekstvilkår og å sette utbyggingen i en større sammenheng. Der motstanden bak småblokkplanen var splittet og delt, sto aksjonskomiteens styre samlet og organiserte motstanden mot høyhusplanen godt.

Taktikker

Når det gjelder taktikkene sivilsamfunnet og nærmiljøene har tatt i bruk, bygger vi på en artikkel av Aars og Kvalvåg (2005), hvor en rekke av disse taktikkene er nevnt med henblikk på to aktivistnettverk i Bergen. Vi har i tillegg lagt til egne taktikker som vi mener kan ha innvirkningsmulighet på saksbehandlingen og beslutningene. For det første kan sivilsamfunnet forsøke *uthalelestaktik-*

ker, eksempler her kan være krav om nye eller reviderte analyser, nye studier av blant annet trafikkforhold og støy. De kan forsøke å få til konfliktutvidelser, ved at de forsøker å skape blest om konflikten hos aktører med andre interesser som kan tjene deres sak, og gjerne med innbyrdes motstridende interesser. Vi har valgt å legge *vikarierende argumentasjon* som en undergruppering av konfliktutvidelsen. *Omdefinering av saksfeltet fra snever til bred allmenn interesse* gjelder muligheten til å få flere interesserte i sin sak, og i hvilken grad aktørene greide å definere problemet og konflikten som noe som «angår alle». *Motinformasjon* gjelder forsøk på å skape diskusjon omkring beslutningene gjennom å forsøke å stille spørsmål ved beslutningsgrunnlaget, gjerne ved å gjøre egne utredningsarbeider som motsier den offisielle «meningen». Lobbying mot politikere er en strategi for å påvirke gjennom uformelle kanaler.

Tabell 3 – tabellen viser motstandernes taktikker for å få gjennomført prosjektet. Størrelsen på kryssene indikerer i hvilken grad dette virkemiddelet var fremtredende.

Brukte taktikker	Småblokkplanen	Høyhusplanen
Uthaling av saksprosessen	x	X
Offer-rolle	X	x
Forsøk på konfliktutvidelse, vikarierende argumentasjon	X	X
Omdefinering av saksfeltet fra snever til bred allmenn interesse	x	X
«Bruk» av andre organisasjoner, instanser.		
Motinformasjon		X
Media	X	X
Lobbying mot politikere	x	X
Press på planadministrasjonen	X	x
Bruk av formelle apparat, juridiske rettigheter	X	X
Sivil ulydighet		

Vi ser av tabellen at motstanderne i begge eksemplene brukte mange virkemidler, men høyhusplanmotstanden peker seg ut når det gjelder profesjonalitet. Dette kommer tydeligst fram når det gjelder bruken av motinformasjon – noe de kunne bruke på grunn av sin faglige ballast. Dette bidro igjen til at man kunne trekke større linjer i argumentasjonen, den ble bredere og omfattet også all-

menn interesse. Blant annet skapte motstanden en prinsipiell diskusjon rundt høyhus i kommunen. Underskriftskampanjen, som fikk god oppslutning, viste at aksjonskomiteen hadde støtte blant mange. I småblokkplanen forsøkte kritikerne seg med mange argumenter mot prosjektet, de forsøkte å utvide antall konfliktpunkter. Også i høyhusplanen kan vi finne slike trekk, blant

annet dreide konflikten seg etter hvert til og så å bli en kritikk mot hvordan kommunen førte prosessen. Motstanderne i småblokkplanen framstilte seg som offer for overtramp ved at et lekeområde ble tatt fra dem og bebygd. I begge eksemplene ser vi lobbyring mot politikere, det samme med press mot planadministrasjonen. Aksjonskomiteen brukte alle de rettighetene som ligger tilgjengelig, både klage på reguleringsplanen, klage på at klagen ikke fikk oppsettende virkning og senere klager til Miljøverndepartementet og Sivilombudsmannen. Også i saken med småblokkene kom det klager på reguleringsplanen.

Utbyggers taktikker

Vi vil her gi en oversikt over de virkemidler utbygger brukte for å få gjennomført prosjektet. *Lobbyvirksomhet mot politikere* henstiller på utbyggers kontakt med politikere gjennom uformelle kanaler. *Allmenngjøringsteknikker* er nevnt i Holm (2007) og for-

klares som strategier utbygger bruker for å få gjennomslag for sine ideer ved å bruke de boligpolitiske målsettingene kommunen har som mål, mot dem. Ifølge Holm er dette en effektiv og overbevisende taktikk ovenfor kommunale myndigheter, ved å bruke kommunens egne målsetninger, og samtidig nedtone sine egne økonomiske interesser, spiller utbygger på «det felles beste» for kommunen. «Det formidles et inntrykk av at prosjektet bidrar til å realisere mål kommunen selv har satt seg» (Holm 2007:15). *Tilbakeholde informasjon* og *Informasjonsvirksomhet* er motsetninger der førstnevnte er en bevisst tilbakeholdning av dokumentasjon omkring plan og planlagt prosjekt. Med *privatrettslige virkemidler*, *avtaler* mener vi virkemidler som ligger utenfor plan- og bygningsloven, dvs. overenskomster basert på forhandlinger. «*Bruk*» av andre organisasjoner, instanser er motstykket til samme punkt hos befolkningens virkemidler, for eksempel at argumenter fra miljøorganisasjoner brukes til å forsvare prosjektet.

Tabell 4 – tabellen viser utbyggernes taktikker for å få gjennomført prosjektet. Størrelsen på kryssene indikerer i hvilken grad dette virkemiddelet var fremtredende.

Utbyggers taktikker	Småblokkplanen	Høyhusplanen
Lobbyvirksomhet mot politikere	X	X
Press på planetaten	x	
Allmenngjøringsteknikker, jf Holm.	X	
Media	X	
Tilbakeholde informasjon		
«Overse» protestene, ikke gå i dialog		X
Informasjonsvirksomhet, ta medvirkningsansvaret	x	x
Innlemme synspunktene fra protestene		
Privatrettslige virkemidler, avtaler	X	
«Bruk» av andre organisasjoner, instanser		
Trusler om å trekke prosjektet	x	

I småblokkplanen ble lokalavisens omtale av prosjektet til krutt på bålet. Artikkelen, som opprinnelig var en positiv velkomsthilsen til nye beboere, endte etter hvert i en økt konflikt omkring trafikksituasjoner og undergangsløsninger. Utbygger arrangerte informasjonsmøte og informasjonsmaterieell som følge av den eskalerte konflikten, men dialo-

gen omkring den omstridte trafikk-løsningen ble effektivt satt til side av utbyggingsavtalen mellom kommunen og Statens vegvesen. Vi mener derfor utbyggeren i småblokk eksempel bidro med informasjon, men lokalbefolkningen ble ikke inkludert i planarbeidet.

Utbyggeren i småblokkplanen var i kontakt med både planadministrasjon og politi-

kere for å argumentere for sitt byggeprosjekt. Denne lobbyeringen ble brukt for å forsøke å styre tvilende politikere til å bli positive til prosjektet. Allmenngjøringsteknikkene ble også rettet mot politikerne. Typiske pro-argumenter som lavenergiboligkonsept ble rettet mot politikerne ved å vise til at disse godene ble tapt om ikke prosjektet ble gjennomført.

Et særegent virkemiddel utbyggeren i småblokkeksempelen brukte var avtalene som noen av de protesterende naboene ble tilbudt. Hver av disse naboene ble tilbudt opptil 250.000 kroner for å trekke sine kritiske uttalelser og senere avstå fra å klage inn en eventuell plangodkjennelse. Det var i alt 17 naboer som hadde protestert, men avtaler ble tilbudt de nærmeste naboene, som satt på det mest handfaste klagegrunnlaget – utsiktsproblematikk. Naboer som bodde noe lenger fra tiltaket og primært klaget på trafikkproblemer, ble ikke tilbudt noe. Naboenes uttalelser i høringene ble dermed besvart med det ukonvensjonelle virkemiddelet – forhandlinger. Ved kun å invitere et spesielt utvalg av kritikerne, var likevel dette et virkemiddel som var de få forunt; det var de naboene som hadde *antatt* størst mulighet til å klare å velte prosjektet som ble trukket inn. Med denne seleksjonen viser utbygger at motivet med avtalene ikke var noen omforent løsning for hele nabolaget, men de var strategiske valg med hensyn på å få gjennomført planen. Taktikken med avtalene hadde grunnlag i at utbygger tidligere hadde hatt en plan innklaget for Fylkesmannen og ønsket å unngå gjentagelse av dette. Dette var ikke første gangen utbygger hadde brukt dette virkemidlet, det er også kjent som et virkemiddel brukt av andre utbyggere i samme kommune.

Utbyggeren bak høyhusplanen møtte en sterkt organisert motstander som brukte mange arenaer og virkemidler. Det var først etter behandlingen i byutviklingskomitéen, der aksjonsgruppen fikk medhold i avvísning av planen, at utbygger tok til motmæle ved å ta personlig kontakt med politikerne. Denne taktikken ble brukt etter anbefaling fra et PR-byrå, som ble trukket inn av utbygger for å få råd til hvordan de skulle møte den skiftende vinden som hadde oppstått for prosjek-

tet. Utbyggeren i denne saken var langt fra like profilert i forsvaret av prosjektet som det utbyggeren i vårt småblokkeksempel var, men de var fokuserte på å gjennomføre prosjektet med de forutsetningene som lå i planen fra samtalene i forhåndskonferansen med planadministrasjonen. Deres inntrykk av aksjonskomiteen var at de var for steile i sine synspunkter til at det neppe ville føre noen vei å gå i dialog. Det var et mål for utbygger å bygge et høyhus, derfor var det også vanskelig å gå i dialog med høyhusmotstanderne.

Utbyggerne har til felles at de forsøkte å ta sine forholdsregler for å sikre prosjektene. De brukte begge utradisjonelle virkemidler, men ingen av disse innebar å gå i dialog med motstanderne omkring planinnhold, for eksempel for å finne løsninger som kunne være tålelige for lokalsamfunnet. Vi ser i stedet at utbyggerne gikk i aktivt forsvar av sin egen plan for å sikre gjennomføringen.

Konklusjon

Gjennomgangen av de to planprosessene viser at sivilsamfunnsaktører både bruker mange og flere ulike metoder for å påvirke planforslagene. Makter de å påvirke i disse konkrete sakene? Delvis. I eksemplene våre makter de å få innvirken på prosessen, og til dels også på resultatet. Innsatsen deres mener vi gir en endring av planene som kan betegnes som en *sliping av kantene*. Planetat i høyhuseksempelen innrømmet også i intervjuene at aksjonskomiteens innsats gjorde at de endte opp med et *bedre prosjekt* enn det var innledningsvis. I småblokkplanen ble planetatens justering av byggehøyde, som en følge av protestene, elegant forbigått i bystyrebehandlingen. I høyhusplanen var racet mye tettere, og planen ble vedtatt i kommunestyret med knapp margin. Aksjonskomiteen får flere på laget sitt, og de greier i mye større grad å motarbeide planen. De har flere ressurser til rådighet og de tar i bruk flere og ulike taktikker, og makter derfor i større grad å påvirke det politiske beslutningsapparatet. Evnen til å påvirke er i stor grad avhengig av ressursene en har til rådighet. Eksemplene viser at *hvilken grad av press og hvilken type press* motstanderne har mulighet til å sette

på beslutningsmyndighetene, kan være utslagsgivende.

Det er med andre ord ressurssterke grupperinger som kan sies å ha størst påvirkningsmulighet. Ressurssterke grupperinger har evnen til å skape debatt, og påvirke sakene, men da må de ha prosesskunnskap, plankunnskap, et organisasjonsmessig fordelaktig utgangspunkt og et politisk klima som er lydhør for problemstillingene som fremlegges. I denne saken mener vi planleggingskunnskap er spesielt viktig, hvor aksjonskomiteen bak høyhusplanen hadde et vitalt medlem som gjorde det mulig å kritisere planetatens vurderinger på *likefot*, samtidig som de kunne kritisere fundamentene for planen. Den samme fordelene hadde ikke protestgrupperingene bak småblokkplanen. Motstanden til tross, planen ble vedtatt i begge eksemplene.

Også utbygger brukte ulike og mange metoder for å vinne gehør for sine planforslag. I begge eksemplene ser forhåndskonferanser mellom utbygger og planmyndighet ut til å binde opp planarbeidet, og medvirkning er i liten grad viktig for de endelige planene. Utbygger bak høyhusplanen maktet å parere, og vi mener den uformelle lobbyvirksomheten kan ha vært utslagsgivende. Det er altså i de uformelle kanalene kampene foregår, og vi har grunn til å tro at dette har hatt stor betydning for plan og prosess. Utbygger bak høyhusplanen har en mer målrettet strategi hvor den penser inn mot en aktør, politikerne. Utbygger bak småblokkplanen har et større repertoar når det gjelder taktikker han tar i bruk, men de gir ikke nødvendigvis bedre resultater. Begge eksemplene viser tydelig at det er ved å henvende seg til politikerne på ulik måte, gjennom uformell kontakt, gjennom å bruke deres politiske mål-

setninger mot dem, at det er på den måten en får gjennomslag for saken sin.

Referanseliste

- Aars, Jacob og Kvalvåg, Svein (2005). *Urbane aktivistnettverk: Effektive og eksklusive?* I Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red). Scandinavian Academic Press.
- Fimreite, Medalen og Aars (2005) *By-governance. I Governance i norske storbyer.* Mellom offentlig styring og privat initiativ. Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red). Scandinavian Academic Press.
- Harvold, Moen og Strand (2005) *Om virkelighetsoppfatninger blant konsulenter og deres oppdragsgivere.* I Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red). Scandinavian Academic Press.
- Holm, Arne (2007) *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser.* En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007.
- Lyngstad, Rolv (2003) *Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret.* Fagbokforlaget, Bergen.
- Nenseth, Vibeke (2005) *Bypolitisk iscenesettelse? nye rollespill for urbane aktører.* I Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red). Scandinavian Academic Press.
- Røsnes, August (2005) *Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer.* I Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ. Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red). Scandinavian Academic Press.