Helvete i Paradis – demokratisk kamp ved fortetting

Lillin Cathrine Knudtzon

Vitenskapelig vurdert (refereed) artikkel

Lillin Cathrine Knudtzon: Democratic struggle under densification

KART OG PLAN, Vol. 78, pp. 114–132, POB 7030, NO-5020 Bergen, ISSN 0047-3278

Much of today's urban development involves transformation of industrial areas to new use. Densification near hubs for public transport promotes environmentally sustainable land use, but the democratic anchoring of development decisions may be lost if qualities valued by the local population come into conflict with overarching concerns. Are Norwegian legislation and institutionalized practices designed to adequately handle environmental and social dilemmas and to ensure democratic legitimacy? Here I outline a theoretical and typological framework drawing on theories of democracy (liberal, participatory, deliberative and radical) to examine public participation and democratic legitimacy related to various phases of the planning process. I apply this framework to a case in Stavanger, a city in southwestern Norway. The analysis exposes how ideals for legitimacy are challenged in this particular decision-making process. Local protesters had some impact, since a new design was proposed. However, the decision-making process lacked democratic legitimacy when viewed through the analytic lens of the theories of the four democratic perspectives.

Key words: Urban transformation, public participation, democratic legitimacy, activism

Lillin Cathrine Knudtzon, Ph.D. candidate. Department of Urban and Regional Planning, Norwegian University of Life Sciences, P.O. Box 5003, NO-1432 Ås. E-mail:likn@nmbu.no

1. Innledning

Knutepunktfortetting er en omforent overordnet strategi for å styrke bærekraften gjennom effektiv arealbruk og tilrettelegging for kollektiv transport, men innebærer også utfordringer knyttet til kvaliteter i både boliger (Schmidt, 2015) og offentlige rom (Selvig, 2015; Sirowy, 2015). Strategien støttes bredt på overordnet nivå, men tidvis eksploderer motstanden på lokalt nivå. I flere byer i Norge har det blitt opphetede debatter der lokalsamfunnsaktører motsetter seg fortetting med høye bygninger, mens aktører som planadministrasjon, politikere eller utbyggere, forsvarer planene. Med de gode mulighetene sosiale medier gir for å finne meningsfeller og organisere protester, vil trolig omfanget av opphetede plansaker øke i tiden fremover. Vi kjenner slike saker fra oppslag i pressen[1], men det er mer sjeldent at de dokumenteres forskningsmessig og perspektiveres teoretisk. Artikkelen møter behovet for forskningsbasert empiridokumentasjon og et utvidet typologisk repertoar gjennom en analyse av en planprosess i Stavanger.

Hvorfor fører knutepunktfortetting til så mye frustrasjon og potensiell påfølgende avmakt? Kan det være fordi prosessene og resultatene ikke oppleves som demokratisk legitime? Mister de gode miljøhensiktene bak fortettingsstrategien demokratisk forankring og legitimitet når de skal anvendes i praksis på konkrete arealer der kvaliteter for lokalbefolkningen kommer i konflikt med overordnede bærekraftmål? Er vårt regelverk og vår institusjonaliserte praksis godt nok utformet til å håndtere dilemmaer knyttet til miljø- og samfunnshensyn og sikre demokratisk legitimitet for beslutningene?

Inkludering av innbyggerne i planprosesser, ofte omtalt som «medvirkning», skal gi bedre kunnskapsgrunnlag for beslutninger

1. Eksempler fra 2017 og 2018 er bl.a. fortetting på Grefsen, Smestad og Slemdal i Oslo.

og sikre demokratisk legitimitet ved at de som berøres av en beslutning har en stemme. Men kanskje forstås «medvirkning» ulikt av kjerneaktørene – planleggere, forslagstillere, politikere og innbyggere. Ulike forventninger til prosessene kan bli et demokratisk og sosialt problem hvis det undergraver befolkningens tillit til systemet og deres villighet til å delta i det offentlige ordskiftet. Vi trenger derfor perspektiver som indikerer hvordan og hvorfor dette kan forstås ulikt, og hvordan dette arter seg i en norsk kontekst.

Arealbruksbeslutninger er politiske prosesser hvor ulike interesser ofte står mot hverandre. Normativ planteori problematiserer makt og innflytelse for ulike grupper, og henter teoretisk inspirasjon fra demokratiteori for å belyse innbyggerinvolvering. Heller enn å bruke planteoretikeres *synteser* av demokratiteorier, kontrasterer denne artikkelen ulike demokratiforståelser for å vise spekteret av tilnærminger og synliggjøre motsatser og variasjoner. Analysen belyser hvilke muligheter sivilsamfunnet har for involvering og innflytelse i norsk planlovgivning, og hvilke utfordringer de ulike tilnærmingene møter i denne konkrete prosessen. De ulike demokratimodellene knyttes til fasene i en planprosess for å belyse hvem som kan inkluderes, når dette skjer og hva deltakelsen kan bestå av. Dette varierer avhengig av om man anlegger et liberalt, deltakerdemokratisk, deliberativt eller radikalt demokratiperspektiv. I tillegg avhenger reguleringsplaners legitimitet av om føringer i overordnede planer etterfølges. Gjennom et dybdestudium av en planprosess i Stavanger, belyses hvilke betingelser lokalsamfunnsaktørene virker under, og i hvilken grad beslutningene som tas sikres demokratisk legitimitet.

I det følgende presenteres først det teoretiske rammeverket. Dernest følger en overordnet fremstilling av planområdet og planprosessen etterfulgt av en fyldigere gjennomgang av prosessens faser. Sivilsamfunnets involvering og innflytelse beskrives og relateres til demokratiforståelse. Avslutningsvis drøftes prosessens legitimitet med særlig fokus på forholdet til overordnede planer og ulike idealer for sivilsamfunnsinvolvering.

2. Teoretisk grunnlag – ulike forståelser av demokrati og inklusjon av sivilsamfunnet

Hvorvidt en planprosess fremstår som demokratisk legitim vil avhenge av hva man ser som essensielt i demokratiet. Demokrati er omdiskutert og mangefasettert både som begrep og som fenomen (Cunningham, 2002). Nedenfor skisseres fire tilnærminger som er valgt fordi de representerer ulike ideer om hvem sivilsamfunnet er, når og hvordan de kan og bør involveres, og hva slags innflytelse de bør ha i en reguleringsprosess. De fire versjonene – liberalt, deltakerdemokratisk, deliberativt og radikalt demokrati – er idealtypiske for å tydeliggjøre ulike aspekter, og beskrives på et overordnet nivå uten å gå inn på ulike retninger og nyanser innenfor hver type. Fremstilling er i tråd med gjengs typologisering (som f.eks. i Cunningham, 2002; Held, 2006; Purcell, 2008), og er utdypet i plansammenheng (Knudtzon, 2018).

Liberal[2] demokratiforståelse

Den liberale demokratiforståelsen har en dominerende plass i de fleste vestlige demokratier og hviler på representativitet hvor politikere velges med jevne mellomrom. De valgte representantene styrer på vegne av alle, og velgerne har en perifer rolle mellom valgene. Beskyttelse av individets frihet og rettigheter, og lik maktfordeling gjennom én stemme per velger er sentrale verdier. Modellen er opptatt av styringseffektivitet ved at velgerne i hovedsak ikke engasjerer seg i beslutninger ut over å velge sine representanter (Schumpeter, 1942). Beslutninger får demokratisk legitimitet ved at de folkevalgte tar dem. I plansammenheng innebærer en slik demokratiforståelse at prosessene skal ha vekt på informasjon til juridiske naboer[3] slik at de kan beskytte sine (eier)interesser. Viktig er også uttalerett, f.eks. ved høringer, men beslutningsmyndighet skal ligge hos de valgte representantene. Perspektivet kommer til uttrykk som det dominerende i den siste

2. Liberal da ikke i betydningen politisk progressiv.
3. De som eier naboeiendommene.

maktutredningen (NOU 2003:19), og sammenfaller med en tradisjonell og teknokratisk plantilnærming hvor det er profesjonelle planaktørers rolle å ivareta den gode byutvikling og samfunnets overordnede interesser, mens berørte har en mer perifer rolle.

Både som demokrati- og planleggingstilnærming oppfattes dette av mange som for skrint fordi folket – demos – er lite inkludert. Det finnes derfor flere alternative retninger i demokratiteori som vektlegger nødvendigheten av å styrke forankringen i folket, hvorav de tre mest kjente og i plansammenheng mest relevante demokratiidealer med tilhørende plantilnærminger skal presenteres her.

Deltakerdemokratisk demokratiforståelse

I en deltakerdemokratisk tilnærming er inkludering av dem som berøres av en beslutning essensiell (Pateman, 1970). I denne tradisjonen er også ansikt-til-ansikt dialog viktig. Den peker mot direkte demokrati hvor makt skal flyttes fra det representative nivå ned til dem som er berørt av lokale beslutninger. Demokratisk legitimitet er både knyttet til sider ved prosessen, dvs. hvem som er involvert og hvordan, og hvem som får gjennomslag for sitt syn. I en plansammenheng vil en god deltakerdemokratisk prosess innebære at de som bor i og rundt et planområde skal inkluderes fra første stund og være med å legge premisser for arbeidet. Mye nyere planteori inkluderer denne typen perspektiver med fokus på å inkludere og bemektige lokalsamfunnet i prosesser, blant annet Patsy Healey (2006; 2010) og Judith Innes (1996).

Innenfor en deltakerdemokratisk tilnærming, bør løsninger finnes og utvikles i fellesskap, være akseptable for alle, og være bindende. Som en følge av at lokale synspunkter skal sikres gjennomslag, legges det begrensninger på makten i det representative nivå og makten blir i realiteten flyttet. En slik forflytning av makt fra det folkevalgte nivå kan av kritikere oppfattes som en forvitring av demokratiet (NOU 2003:19, side 61).

Deliberativ demokratiforståelse

I en deliberativ demokratitilnærming er utveksling av kunnskap og utvikling av innsikt bærende trekk (Dryzek & Niemeyer, 2010). Beslutningsprosesser skal sikre at alle relevante argumenter kommer frem og brynes på motargumenter slik at man kan finne frem til gode løsninger. Jürgen Habermas' kommunikative handling (Habermas, 1984) er et sentralt handlingsteoretisk utgangspunkt for retningen. Standpunkter skal ikke være ferdigformulerte holdninger, men noe som dannes i gjensidig utveksling av informasjon, perspektiver, argumenter og vurderinger.

Også deliberativ demokratiforståelse hviler på en bredere basis for beslutninger enn den liberale. I spørsmål som angår mange, vil det imidlertid være umulig at alle berørte *mennesker* skal delta. John Dryzek og Simon Niemeyer introduserer begrepet 'diskursiv representativitet' for å beskrive hvordan ulike perspektiver eller posisjoner kan inkluderes. Man skal finne frem til relevante *diskurser* forstått som «delte verdenssyn nedfelt i språket»[4] (Dryzek & Niemeyer, 2010:31, min oversettelse) som skal inkluderes i meningsutvekslingen i en prosess. Slik kan en pluralistisk verdensforståelse innlemmes uten å sprenge rammene for en praktisk gjennomførbar prosess.

Demokratisk legitimitet fås ved at argumenter møtes av motargumenter slik at vurderinger og avveiinger bak en valgt løsning kan forsvares med referanse til omforente verdier. Det innebærer at resultatet imøtekommer innspill og søker løsninger som kan være akseptable for ulike grupperinger og perspektiver. Blant andre John Forester og Patsy Healey trekker på denne typen idealer for planpraksis i sine arbeider, samtidig som de understreker at maktfrie samtaler og perfekt konsensus ikke er empiriske realiteter (Forester, 2009:16; Healey, 1999).

Beslutningsprosesser i tråd med deliberative idealer er åpne og inkluderende slik at alle relevante diskurser blir representert. I en planprosess innebærer det en ekstra innsats for å sikre at perspektiver som ikke bæres av prosessens kjerneaktører blir in-

4. «a shared way of comprehending the world embedded in language»

kludert, som for eksempel barn og unge og lokale beboere.

Radikalt demokrati

I radikal demokratiforståelse er det et hovedanliggende å utfordre dagens maktstrukturer, og retningen knyttes særlig til Ernesto Laclau og Chantal Mouffe. Et hovedpremiss er at grupper i samfunnet har grunnleggende forskjellige interesser, og at disse verken kan eller bør overkommes gjennom prosesser som leder til konsensus. Etter Mouffes syn kan konsensus ikke oppnås uten at grunnleggende ulikhet tilsløres. Begrepsskillet mellom 'det politiske' og 'politikk' er viktig. Politikk er samfunnets praksiser og institusjoner som sikrer orden og menneskers sameksistens under de betingelsene som hun betegner som politiske. Med det politiske mener hun den motsetningen som er konstituerende for menneskelige samfunn, som hun ser som en ontologisk størrelse (Mouffe, 2005:9). En viktig oppgave for demokratiet blir mobilisering av lidenskap (pasjon) for et ståsted: «A well-functioning democracy calls for a vibrant clash of democratic political positions.» (Mouffe, 2000:104). Diskusjoner er sentrale, men disse skal ikke være orientert mot enighet, men mot gjensidig respekt for ulike ståsteder og interesser – agonistisk pluralisme. Målet med mobilisering av marginaliserte grupper og stemmer er en mothegemonisk kamp for å transformere maktforholdene (Mouffe, 2005:52). Videre ses enigheter som midlertidige konstruksjoner som alltid kan være gjenstand for omkamper.

Mouffes bidrag inspirerer nyere planteori, hvor det videreført i plansammenheng argumenteres for respektfull tydeliggjøring av uenighet (Hillier, 2002; Pløger, 2004). Enhver beslutning innebærer å lukke det demokratiske potensialet, men tilføres likevel demokratisk legitimitet hvis den inkluderer forskjellige berørte grupper og deres ståsteder, og hvis beslutningen er tatt i et politisk forum (McClymont, 2011:251).

Faser i en reguleringsprosess og demokratisk involvering

I tabell 1 relateres de ulike demokratiidealene til en generisk fremstilling av en reguleringsprosess. Å fremstille planprosessen i faser er velkjent, og mitt analytiske grep for å diskutere fasene opp mot demokratiteori er presentert mer utførlig (Knudtzon, 2018). Tabell 1 gir en kondensert fremstilling av et teoretisk rammeverk for å kunne analysere sivilsamfunnets deltakelse, innflytelse og makt knyttet til demokratisk legitimitet.

Demokratiideal har betydning for *når* man tenker at sivilsamfunnet bør inkluderes og i hvilken *form*. Dette er markert i tabellen med grønt for *viktig* og gult for *aktuell* fase for inkludering. En fase 0 er inkludert for å indikere at reguleringsplanlegging ikke skjer i et tomrom uten føringer fra overordnede planer og retningslinjer. Fase 4 som handler om kontakt mellom forslagsstiller og sivilsamfunn, kan enten ha form av en serie av monologer (informasjon og innspill) angitt som 4a, eller av dialog og samarbeid angitt som 4b.

Enkelt oppsummert ser den *liberale* demokratiforståelse informasjon og mulighet for å gi innspill (fase 4a og 8) som de viktigste arenaene for sivilsamfunnsinvolvering, men åpner også for lobbyvirksomhet (fase 7 og 9). Beslutninger skal tas av politisk nivå. I det *deltakende* demokratiideal er involvering og innflytelse på et tidlig stadium (fase 1 og 2) viktig og at *det man enes om* gjennom samarbeid (fase 4b) blir stående. Beslutningsmakten er da flyttet fra det politiske nivå til samarbeidsarenaen, og de senere fasene reduseres til tekniske tilpasninger. Det *deliberative* demokratisyn innebærer involvering i dialogsform gjennom hele løpet med særlig vekt på å finne gode løsninger basert på styrket innsikt og informasjonsutveksling i fase 4a / 4b. Argumentasjonen i høringen i fase 8 blir også svært sentral. Det er likevel politikernes domene å foreta beslutningen basert på god og mangfoldig informasjon. Det *radikale* demokratisyn innebærer også dialog, men mobilisering av berørte og marginale gruppers synspunkter fra første stund, samt påvirkning av politikerne, er helt sentralt. Løsninger ses som midlertidige, med klager og omkamper som anerkjente redskaper.

Tabell 1. Planfaser og når sivilsamfunnet bør inkluderes avhengig av demokratiideal

Planfaser	Liberal	Deltakende	Deliberativ	Radikal
0. Overordnet plan setter rammer				
1. Initiativ – forming av ideer – planutvikling				
2. Oppstartsmøte mellom kommune og planinitiativtaker				
3. Annonsering av oppstart				
4a. Tilbakemelding/innspill fra berørte				
4b. Samarbeid eller dialog om utvikling av plan				
5. Utarbeiding av planutkast				
6. Innspill fra planadministrasjon				
7. Politisk førstegangsbehandling – påvirkning av politikerne				
8. Høring av planutkast – innspill, dialog eller protest				
9. Politisk andregangsbehandling – påvirkning av politikerne				
10. Godkjenning eller klage				

Grønn – sentral inkludering, Gul – aktuell inkludering

På tross av språklige formuleringer i det norske lovgrunnlaget som peker mot en bredere inkludering av befolkningen, og eksplisitt barn og unge, er den liberale prosessen dominerende i Norge, med juridiske naboer som primære adressater for varslinger og med innspill heller enn dialoger som kontaktform (Knudtzon, 2015). Norsk planlovgivning gir i liten grad rom for demokratiformer som flytter beslutningen fra politisk nivå til samarbeidsarenaer, noe som særlig rammer ambisjoner om deltakerdemokrati. De andre demokratiidealene er kompatible med norsk juridisk rammeverk, selv om prosesser med bred mobilisering og/eller omfattende forståelsesorienterte dialoger er relativt sjeldne.

3. Om Plan2499, prosessen og aktualiserte demokratiformer

Denne planprosessen ble primært valgt som case fordi den fremstår som et sjeldent eksempel på at folkelig involvering har fått gjennomslag. Det gir mulighet til å utforske hvorfor og hvordan lokalsamfunnet ble hørt. Datakilder er plandokumenter, intervjuer, facebooksiden til aksjonsgruppa, avisoppslag og et filmet bystyremøte. Informantene refereres til som S-1, S-3, S-5 og S-6 i teksten. I tråd med anerkjente kvalitetskriterier for kvalitativ forskning, brukes sitater for å skape gjennomsiktighet og for å bringe aktørenes egen virkelighetsforståelse nærmere.

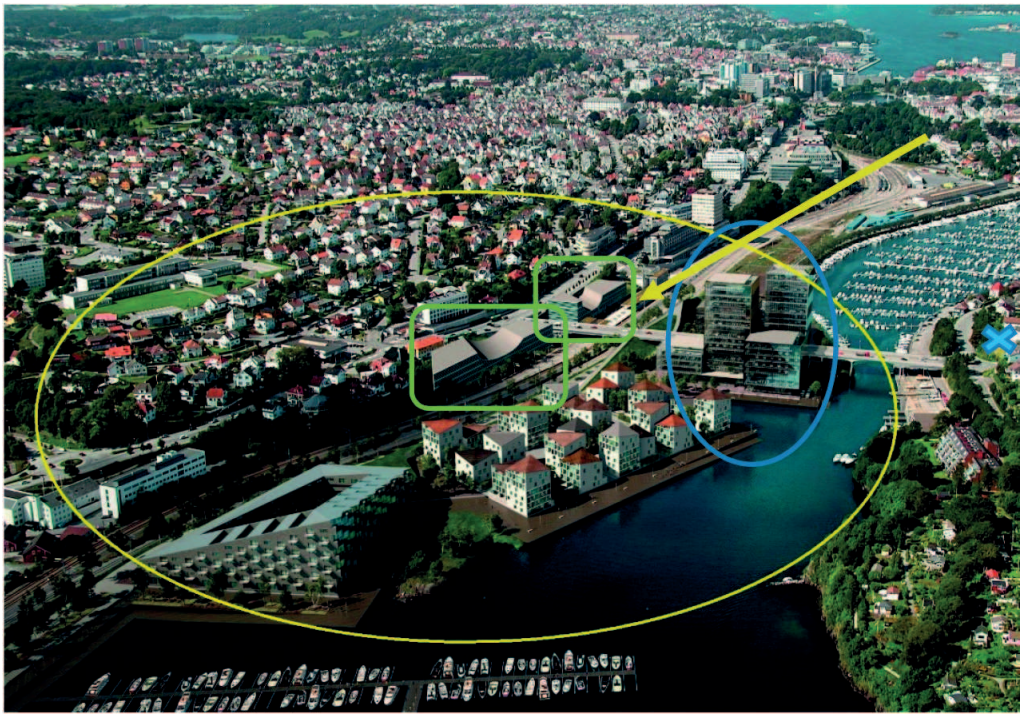
Overordnet om planområdet og planprosessen

Det aktuelle området, Paradis-sør, ligger sør for sentrum av Stavanger (se illustrasjon 1). Arealet har tidligere vært brukt til jernbaneformål og er på 76 000 m^2 (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b). NSBs eiendomsselskap ROM Eiendom og K2 Stavanger AS er forslagstillere. Området er avsatt til næring og bolig i kommuneplanens arealdel.

Arealet ligger i et større transformasjonsområde hvor det i 2005 ble utarbeidet en kommunedelplan. Den skisserer blandet bymessig bebyggelse med boliger, kontor, kultur og service, og maksimum byggehøyde som normalt ikke overstiger 5 etasjer (Stavanger kommune Kultur og byutvikling, 2005:20). Videre understrekes at siktlinjer og utsynspunkter er «viktige som rene orienteringspunkter, som bindeledd til omgivelsene og for «lys og luft»-effekten» (ibid:11).

Så sent som i 2013 vedtok kommunen en plan for det tilgrensende området (Plan2461) med maksimum fem etasjer, hvor siktlinjene er ivaretatt og hvor «bygningskropp er modellert slik at det dannes en tak/bue som åpner for utsikt fra Våland mot Hillevågsvannet.» (Stavanger kommune, 2012:7).

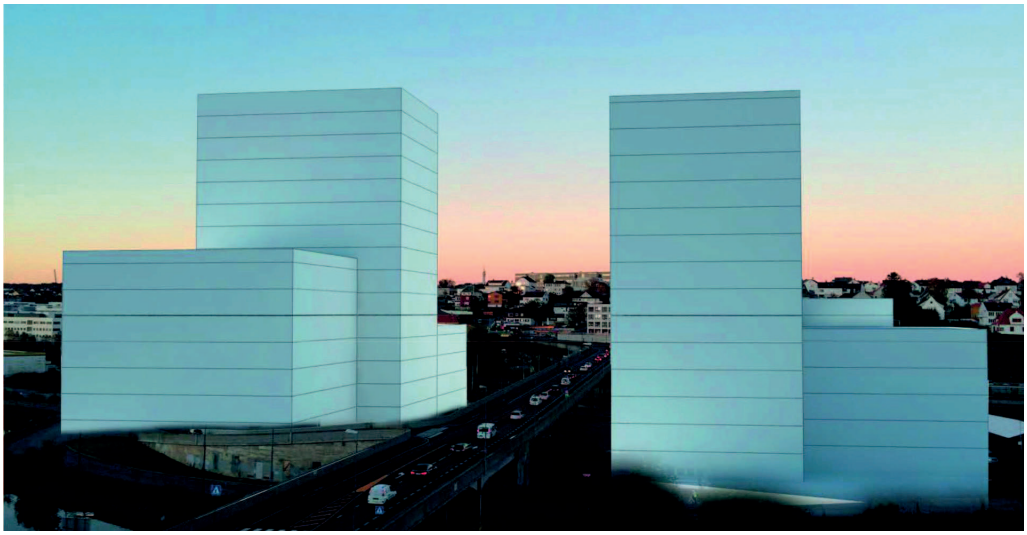
Arbeidet med Plan2499 startet med at tomteeier, ROM eiendom, fikk inn tre forslag i et parallelloppdrag. Et forslag hadde funksjonsblanding og kvartalsstruktur, mens det vinnende forslaget hadde funksjonsdelte områder og tre ulike arkitektoniske grep på områdene (se illustrasjon 1). Det ble utarbeidet planprogram og konsekvensutredning[5], og invitert til åpent informasjonsmøte i 2013.



Illustrasjon 1. Flyfoto av Stavanger med de foreslåtte byggene i Plan2499 på høyre side inni gul sirkel, til høyre for veien og til venstre for vannspeilet. Næringsbyggene slik de var tenkt i 2014 er innenfor blå sirkel. Togstasjonen er angitt med gul pil. To bygg fra Plan2461 er markert med grønn firkant. Blått kryss angir hvor illustrasjon 2 er sett fra. Bildet er hentet fra Ghilardi+Hellsten Arkitekter (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2014b). Alle figurer satt inn av forfatteren.

Første planforslag ble behandlet i kommunalstyret for byutvikling i august 2014 og sendt på høring samme høst. Høringsrunden ga mange merknader og fem innsigelser. Saken fikk flere oppslag i lokalavisene, og det ble etablert en aksjon mot utbyggingen. Disse publiserte blant annet en illustrasjon av hvordan bebyggelsen ville fremstå (illustrasjon 2) fra motsatt side av vannspeilet (markert med blått kryss i illustrasjon 1).

5. Planen har mer enn 15 000 m^2 næringsarealer og utløser krav til konsekvensutredning og planprogram.



Illustrasjon 2. Forventet utsyn fra en bolig i Solheimveien mot foreslåtte kontorbygg og broen. Kilde: Aksjonen Nei til høyblokker i Paradis.

ROM eiendom besluttet å revurdere utformingen av kontordelen med nytt parallelloppdrag. Forslagene ble presentert for publikum i en utstilling senvinteren 2015, og et konsept ble valgt. Sommeren 2015 var revidert plan på høring, og forslaget ble vedtatt med noen endringer i bystyret i januar 2016. Illustrasjon 3. viser endelig vedtatt løsning.

Illustrasjon 3. Illustrasjon av endelig vedtatt plan. Kilde: Ghilardi+Hellsten Arkitekter. Siktlinjer fra Lagårdsveien som var førende i Plan2461 er markert av forfatteren med oransje piler.

Planens stridstema er hva slags bystruktur Paradis skal få, noe som blant annet har vært konkretisert til bygningshøyder, arealutnyttelse, utsyn og siktlinjer. Politikernes holdninger til disse i kommuneplaner og kommunedelplan, har endret seg i perioden 2005–2015 med større åpenhet for høyder og tett utnytting. Føringene, og utbyggernes planforslag, er satt opp skjematisk i tabell 2.

Tabell 2. Syn på bygningshøyder, utnyttelsesgrad (% TU eller % BRA[6]) og siktlinjer i viktige plandokumenter i kronologisk rekkefølge. Kommuneplaner og -delplan er merket i grått

Planer og planforslag	Høyde og utnyttelse bolig	Høyde og utnyttelse næring	Utsynspunkt og siktlinjer
Kommunedelplan 116K, Vedtatt 2005	Maks 5 etasjer TU = 100 %	Maks 5 etasjer TU = 200 %	Utsynspunkt og siktlinjer er viktige orienteringspunkter, bindeledd til omgivelsene og for «lys og luft»-effekten. (s. 11)
Kommuneplan 2010–2025 Vedtatt 2011	Maks 5 etasjer BRA = 100 %	Byggehøyder vurderes individuelt BRA = 220 %	Planer skal redegjøre for forholdet til viktige siktlinjer i byen og viktige landskapstrekk (s. 88)
Planprogram 2013	Planen skal utfordre høyder og arealpotensialer i foreliggende planer (s. 3)		Siktlinjer vil delvis være i konflikt med høy utnyttelse (s. 16)
Planforslag I til høring Foreslått 2014	3–9 etasjer 35 850 m^2 BRA = 130 og 180 %.	5–16 etasjer 54 000 m^2 BRA = 280 og 340 %	Variasjon i høyder og kontraster gir siktlinjer gjennom anlegget. (s. 34–35)
Planforslag II til høring Foreslått 2015	4–9 etasjer 35 000 m^2 BRA = 160 %	4–13 etasjer 54 000 m^2 BRA = 280 %	Ny løsning gir flere utsyn mellom volumene (s. 48–49)
Kommuneplan 2014–2029 Vedtatt 2015	BRA = 180 %	Over 8 etasjer tillatt ved jernbanestasjon BRA = 160–300 %	Planer skal redegjøre for forholdet til viktige siktlinjer i byen og viktige landskapstrekk (s. 80)
Plan2499P Vedtatt 2016	4–9 etasjer 35 000 m^2 BRA = 160 %	3–12 etasjer 52 000 m^2 BRA = 280 %	Laveste bygg lagt i midtre del for å sikre utsyn til og fra trehusbebyggelsen (s. 23)

I det følgende skal jeg redegjøre for de ulike fasene i prosessen, hvordan sivilsamfunnet har vært involvert og hvilke andre aktører som adresserte de samme forholdene. Hva forløpet innebærer i ulike demokratiperspektiv diskuteres løpende.

Innbyggerinvolvering ved utarbeiding av Kommunedelplanen i 2005

Prosessen med å involvere sivilsamfunnet startet allerede 20 år før planvedtak, ved at Stavangers formannskap ønsket å invitere innbyggerne til idédugnad for å få innspill til utviklingen av transformasjonsområdene ved Paradis og Hillevåg. De påfølgende årene ble det avholdt en rekke idédugnader, programseminar og møter (Wøhni, 2007:34–35). Kommunen oppfattet prosessen som nyttig for å få innspill (ibid:35). Resultatet ble Kommunedelplanen vedtatt i 2005 (Stavanger kommune Kultur og byutvikling, 2005:20). Planen kan ses som en del av fase 0 i tabell 1, og dens begrensninger på høyder og tetthet er hyppig referert til av kritikerne av den foreslåtte utbyggingen.

Informasjonsmøte uten risiko for protester

I juni 2013, da planprogrammet ble lagt ut på høring, ble det holdt et åpent informa-

6. Begge angir forholdet mellom bruksareal for bebyggelse på en tomt og tomtearealet

sjonsmøte. Før dette var det fra utviklernes side ikke gjort forsøk på å få nærmere kjennskap til holdninger i lokalsamfunnet eller innspill om visjoner for området. Noe slikt ville vært involvering i fase 1 – forming av ideer, i tabell 1. Ved oppstartsmøtet mellom arkitekt, utbyggere og kommunen 8/5-2013 (fase 2) var heller ikke sivilsamfunnet invitert.

Informasjonsmøtet i juni kan forstås som en del av fase 3 – annonsering av oppstart. Ved dette møtet ble ingen visuelle ideer for området presentert selv om forslagstiller hadde illustrasjoner fra vinnerne av parallelloppdraget. Det ble ingen høy temperatur blant deltakerne. Ifølge ROM eiendom var noen få beboere tilstede, men det foreligger ikke noe referat fra møtet, så det er uklart hvem de var eller representerte. Forslagstiller gjør seg noen tanker om det hadde vært gunstig om de allerede da hadde gått ut med mer konkret informasjon:

> *Vi hadde ting å vise som sikkert hadde provosert frem reaksjoner på et tidligere tidspunkt. Og vi har i etterkant lurt på om vi burde vært tydeligere, ærligere på intensjoner og mer inkluderende på det tidspunkt. (S-3)*

Det ble ikke presentert konkrete skisser eller forslag til fysisk utforming på dette stadiet.

Skriftlige innspill til planprogram

Det kom inn 18 skriftlige merknader til planprogrammet fra i hovedsak offentlige instanser eller næringsdrivende i området. To naboer trakk frem at planens eksplisitte mål om å «utfordre i høyden» bekymret dem[7], og Park og vei i kommunen understreket at Kommunedelplanens føringer for utsyn og grøntstruktur var viktige også med høyere utnytting. Ellers handlet merknadene i hovedsak om forhold knyttet til trafikkavvikling – varelevering, bil, båt, sykkel og gange (Stavanger kommune, 2014).

Disse skriftlige innspillene kan ses som fase 4a i demokratimodellen (enveis innspill). Hvis prosessen skulle hatt trekk av fase 4b (dialog), ville man i perioden 2013–2014 (månedene fra høring av planprogram til utkast til plan forelå) i tråd med deltakerdemokratiske idealer ha invitert aktører fra lokalsamfunnet aktivt inn, eller i tråd med deliberative idealer invitert inn argumentasjon som supplerte egne visjoner og perspektiver på utbyggingen for å sikre diskursiv representasjon. En hindring for bredere inkludering av sivilsamfunnet var ifølge informanten fra ROM eiendom at prosessen var kompleks med svært mange ulike aktører og interesser involvert:

> *det er svært mange forhold knyttet til alt fra vei, vann og avløp, terrengfall og rent vann, gang og sykkelveier, park og idrett og en hel rekke kommunale, fylkeskommunale og statlige, offentlige og halvoffentlige instanser, som man bruker enormt med krefter på. (S-3)*

Resonnementet underbygger at utbyggere ofte forstår den lovpålagte medvirkningen som dialog med ulike offentlige etater og ikke som innbyggerinvolvering. På spørsmål om involvering av barn og unge, gjerne gjennom Ungdommens bystyre, sier begge informantene på forslagstillersiden at det ikke er praksis for dette i Stavanger. Den ene sier om ungdoms behov:

> *Vi hatt det på radaren, men har ikke satt det i system i prosessen. Men det er vi ikke blitt særskilt bedt om heller! Jeg tenker det får være opp til planmyndighetene i kommunen å iscenesette det. (S-3)*

I prosessen måtte interesserte selv melde seg på i ordskiftet, i tråd med liberal demokratiforståelse, og marginale grupper ble ikke invitert inn. Planutkastet ble utformet (fase 5 og 6) uten inkludering av sivilsamfunnet.

Motstanderne får opp øynene for hva forslaget innebærer

Utkast til plan (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2014b) og konsekvensutredningen (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2014a)

7. Alle merknadene ble sendt til Hellsten i Chilardi+Hellsten Arkitekter AS. De er videreformidlet i pdf-format til artikkelforfatteren.

ble forelagt de politiske organene i Stavanger i august 2014 (Stavanger kommune, 2014), uten at sivilsamfunnet søkte å påvirke holdningene til politikerne i kommunalstyret for byutvikling (fase 7), og planen ble lagt ut på høring høsten 2014 (fase 8). Forslaget genererte nå svært mange skriftlige høringsinnspill og protester. Det ble klart hva «å utfordre i høyden» kunne innebære. En av informantene karakteriserer førsteutkastet som «ekstremt på tvers av hva noen hadde forventet». (S-6)

Motstanden kom som en stor overraskelse på forslagstiller:

> *Jeg hadde ikke ant at denne bølgen kom, for dette har jo vært i prosess i mange år før vi lanserte et nytt planforslag. Og jeg synes egentlig ikke at vårt forslag var så provoserende, i tillegg var det en klar politisk bestilling på høye bygg i dette området. (S-3)*

Det ble holdt et informasjonsmøte i kommunens lokaler 2/10-14. Ved høringsfristens utløp hadde det kommet inn 129 merknader og fem innsigelser fra to instanser (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b:9). Byggehøydene og volumene var hovedankepunkter, og Fylkesutvalget fremmet innsigelse mot høyden. Byantikvaren var svært negativ og karakteriserte bebyggelsen som «et voldsomt inngrep i selve landskapet» (Byantikvaren, 2014:9) og mente det foreslåtte grepet vil danne en mur mellom de historiske bydelene på hver side av dalen som er «et viktig landskapsdrag også for bydelenes identitet og i folks bevissthet» (ibid:10).

Et gjennomgående tema blant kritikerne er at det legges opp til for høy utnyttelse. Det er bred aksept for fortetting, men hvor tett skal det være? Funksjonsdeling med næring for seg og bolig for seg er et annet ankepunkt. Det er gunstig fra utbyggers ståsted fordi det forenkler gjennomføringen og åpner for at svært store næringsaktører kan få arealer tilpasset sitt behov (S-3). Det gir også større fleksibilitet ved utbygging hvis etterspørselen etter ny bolig- og næringseiendom er i utakt.[8]

Norske landskapsarkitekters forening, avdeling Rogaland, Bomiljøforeningen Vårt Stavanger, Våland Velforening og Nylund beboerforening var alle kritiske. Bydelsutvalgene i de to aktuelle bydelene hadde ingen innvendinger mot høydene.[9]

Opprettelse av Aksjonen og arbeidsgruppe og aktiviteter ved første høring

Med utspring i allerede etablerte sosiale nabonettverk, tok noen beboere initiativ til et felles møte for beboere på begge sider av vannet (Vålandsiden og Storhaugsiden). Det ble lagt løpesedler i postkassene for å nå ut. Forslagstiller ble invitert til møtet og deltok, men hadde en tilbaketrukket rolle. 'Aksjonen Nei til høyblokker i Paradis' (Aksjonen) ble opprettet med side og gruppe på Facebook. Facebooksiden har vært en viktig kanal utad og et sted hvor lenker til avisoppslag har vært lagt ut.

Det ble etablert en arbeidsgruppe som fungerte som talspersoner for Aksjonen. To i gruppen skrev flere innlegg i dagspressen med illustrasjoner som viste høyden på de foreslåtte byggene (blant annet illustrasjon 2). Den ene forteller at arbeidet var tidkrevende og innebar anslagsvis 30–40 timer i ulike møter. Det som likevel tok mest tid var grundige forberedelser for å forsikre seg om at alt de påsto var riktig, som f.eks. høyden på kontoretasjer sammenlignet med boligetasjer. (S-5)

Et stort antall mennesker bidro i mobiliseringen og nedla mange timers arbeid ved å gå fra dør til dør og samle underskrifter:

> *vi fikk inn ca 1250 underskrifter. Det er forferdelig mange å samle inn på en uke når du går dør-til-dør og snakker med hver eneste person. Det er ikke bare «kan du skrive under her» – du må forklare hva det er for noe. (S-6)*

Illustrasjonene, hvor bygningene var «sett fra gatenivå og ikke var gjennomsiktige», var i følge informanten vesentlig for å vise mer realistisk hvordan forslaget ville oppleves.

8. Særlig aktuelt i Stavanger der store næringer har hatt tilbakeslag, mens boligetterspørselen ikke er like redusert. Første byggetrinn igangsatt på området i 2017 er boliger.
9. I Stavanger er representantene i bydelsutvalgene utpekt av Bystyret og ikke direkte valgt av lokalbefolkningen.

Gruppas innlegg i avisene og nyhetsoppslag[10], vurderes som avgjørende for den påfølgende endringen:

> *Det var ikke før vi kom på trykk i Stavanger Aftenblad at ballen begynte å rulle. Hvis ikke vi hadde fått til det, tror jeg ikke det hadde kommet så mange merknader og underskrifter som vi fikk. Det å få med avisene er nok det aller, aller viktigste. (S-6)*

For å eksponere problemstillingen med høyhus, fikk de tillatelse til å sette opp en heliumballong som var synlig for alle som passerte og som indikerte hvor høyt det høyeste kontorbygget ville bli.

Gjennomslag for motstanderne i første runde: Ny utforming av kontordelen og ny høring

Det var altså motstand mot planen fra både offentlige etater og sivilsamfunnet. Utbyggerne valgte da å revurdere det fysiske uttrykket til kontordelen av planen, og inviterte til nytt parallelloppdrag på utformingen av næringsbyggene. Dette kan ses som opptakt til en frivillig ny fase 4a med noe mer kontakt med befolkningen.

Gjennomslaget kom som en overraskelse på aksjonsgruppa:

> *Jeg har alltid vært av den oppfatningen at det ikke har noe å si hva folk mener – at det er byråkratiet og administrasjonen som kjører et tog som går den veien det går uansett. Jeg har tenkt at vi ikke har hatt sjans. Hadde ikke trodd vi kunne påvirke noen ting. Men vi må prøve – vi har ingenting å tape. Folk må i hvert fall få vite om det. Folk vet jo ikke hva som ligger ute til høring. (S-6)*

De nye forslagene fra parallelloppdragene var utstilt på Stavanger togstasjon i februar og mars 2015 slik at publikum kunne se dem og sende innspill pr. epost. Arbeidsgruppa hadde møte med forslagstiller og ble spurt om hvilken løsning de syntes var best. De foretrakk det samme som forslagstiller landet på, men var ikke fornøyd med det nye forslaget. De var tilbakeholdne med å snakke på vegne av andre innbyggere, og understreker at de i møter med forslagstiller var tydelige på at de ikke er demokratisk valgt (S-6).

Med lite rom for påvirkning gjennom dialog, fortsatte arbeidsgruppa å jobbe mer i tråd med en aktivistrolle. De to informantene fra aksjonen opplever rollen som fremmed og forteller at innsatsen koster. Om å fronte en aksjon utad, tidsbruk og aktivistrollen sier den ene: «Jeg skal aldri gjøre dette igjen hvis jeg kan – jeg kan ikke fordra det.» (S-6)

Utbygger gikk videre med det forslaget som hadde størst appell blant arbeidsgruppa og publikum. Endringene besto i å øke fotavtrykket til kontorbygningene, gjøre dem lavere (nå maksimum 13 etasjer) og bryte opp i flere bygg og vinklede tak. Som byantikvaren uttrykker det i sin kommentar til forslaget: «De reduserte byggehøydene, de mer varierte bygningsvolumene og den grønne innpakningen får utvilsomt illustrasjonene til å fremstå mer tiltalende» (Byantikvaren, 2015:1).

Sommeren 2015 ble revidert plan, datert mars 2015 (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015a), lagt ut på høring (Stavanger kommune, 2015a). Alle de formelle innsigelsene falt bort, men Fylkesutvalget mente at næringsdelen burde tilpasses ytterligere for å «dempe høydevirkning og redusere skalaspranget»[11].

Fremdeles var det skepsis til betydningen av volumene blant kommunens etater. Eksempelvis mener Oppvekst og levekår at «den høye utnyttelsesgraden går ut over ønskede bokvaliteter» (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b:16). Byantikvaren var fremdeles negativ:

> *Med den foreslåtte utbyggingen vil en enkelt utbygger utnytte til sin egen fordel det som burde være fellesgoder i hele byrommet: områdets flotte utsikt, bydelenes luft og lys. (Byantikvaren, 2015:2).*

10. Rogaland avis og Stavanger Aftenblad.
11. Merknad datert 3/9-2015. Alle merknadene til ny høring er gjengitt i vedlegg 16 til sak 2013/5655 i kommunalstyret for byutvikling 17/12-2015. http://opengov.cloudapp.net/Meetings/STAVANGER/AgendaItems/Details/201722

Fra sivilsamfunnet kom det også mange merknader. Hoem og Folstad Arkitekter AS mente området har for tett utnytting og at bygningene burde hatt blandet bruk og ikke vært funksjonsdelt. Forslagstiller svarte at næringsbebyggelsen er samlet rundt Strømsbrua fordi det der er mye støy og trafikk som boligene da skånes for (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b:18).

Våland Velforening hentet igjen frem Kommunedelplanen i sin kommentar, og mente utbyggingen fremdeles var for høy. Likeledes viste aksjonsgruppa til 1451 likes på Facebook-siden Nei til høyblokker i Paradis, og fastholdt at dallandskapet ikke tålte den massive og høye utbyggingen.

Partienes ståsted før valget

Fordi kommunevalget falt etter høringsrunden, men før behandling av saken i politiske organer, kan caset belyse hvordan en liberal demokratiforståelse, hvor innbyggernes innflytelse i hovedsak skal skje gjennom stemmegivning, kan arte seg i praksis i en plansak. Velgerne fikk en sjelden mulighet til stemme på et parti som ville votere i tråd med deres ståsted (en utvidet versjon av fase 9).

Aksjonen grep denne påvirkningsmuligheten og ba politikerne tone flagg. Mens FrP ga uttrykk for at de *støttet* utbyggingen, var Venstre, SP, Rødt og SV tydelige på at de gikk *imot* en slik høy utnyttelse. Ap, MDG, Krf og Høyre var i første omgang mer tilbakeholdne med å ta stilling, men alle uttrykte skepsis til *for* høy utnytting.

Holdningen til de ulike partiene ble karakterisert og gruppert slik av Aksjonen: Partier som støtter aksjonsgruppa (Venstre, MPG, SV, SP, Rødt), Partiet som er imot blokker på 13 etasjer (Ap), Partiet som foretrekker å ikke gi velgerne et klart svar (Høyre) og Partier som er for høyblokker og høy utnyttelse av Paradis (Krf, Folkeaksjonen nei til mer bompenger, FrP).[12]

Arbeiderpartiet tok tilsynelatende avstand fra planen, og i Rogalands Avis sto følgende på trykk 3. september 2015:

> *Det er helt uaktuelt for Ap å skulle tillate å bygge ut dette området med «monsterblokker». Dette er Stavangers indrefilet, sier Aps ordførerkandidat Cecilie Bjelland, etter at Paradis-beboere i aksjonsgruppen mot høyblokker nå krever Stavanger-partienes standpunkter før valget. (Fossmo, 2015)*

Bjelland trakk frem Kommunedelplanen og mente den legger opp til en «skånsom, men arealeffektiv utnyttelse med vekt på grøntdrag og hensyn til den eksisterende trehusbebyggelsen». Ut fra uttalelsene er det lett å anta at forslaget ikke vil få partiets støtte.

MDGs Torfinn Ingeborgrud skrev en lengre kommentar til aksjonsgruppen på Facebook som blant annet inneholder følgende:

> *MDG er skeptiske til utnyttelsesgraden. Grunnlaget for den massive planen i Paradis har forsvunnet![13]*

Dette så Aksjonen som en bekreftelse på at MDG var mot høyblokker i Paradis. En informant fortalte at de hadde lagt mye arbeid i å etablere hvor partiene stor. Informanten sa i oktober: «MDG har gått ut med sterk støtte» (S-5).

I hvilken grad partienes ståsteder i denne saken hadde betydning for stemmegivningen, vet vi lite om, men i etterkant, da både MDG og Arbeiderpartiet stemte *for* planforslaget, opplevde mange det som løftebrudd[14].

Begrenset gjennomslag i andre runde: litt lavere utnytting

Etter høringsfristen ble forslaget noe justert. Høyeste bygg ble redusert fra 13 til 12 etasjer og næringsarealet redusert fra 54000 m^2 til 52000 m^2. Maksimalhøyden i det endelige forslaget var 48 meter, mens kommentarene i høringen rettes til et forslag på 52 meter.

Forslagstiller ga likelydende svar til de fleste som protesterte mot høyden, og trakk frem at man gjennom prosessen hadde redusert høyden med til sammen 16 meter og

12. Innlegg på facebooksiden Nei til høyblokker i Paradis, 9. september 2015
13. Utdrag av innlegg på facebook-siden Nei til høyblokker i Paradis 25. august 2015, gjengitt 17. desember 2015
14. Fremkommer på Facebook-siden 17. og 18. desember 2018, der det blant annet skrives til MDGs representant: «stemmen vi oppmuntret folk til å gi deg, skulle vi gjerne trukket tilbake. Det blir vanskelig å tro på dere heretter».

arealet med 2000 m^2 (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b:19–21). Sistnevnte endring lå imidlertid ikke inne i det forslaget som lå til høring (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015a).

Politisk behandling etter valget

Aksjonen fortsatte å påvirke politikerne etter valget. De hadde møter med flere av de politiske bystyregruppene, og sendte et alternativt forslag til vedtak til politikerne i Stavanger. Dette medførte presseoppslag (Riiber, 2015) og at politikerne igjen ble utfordret i saken.

Saken ble behandlet i Kommunalstyret for byutviklingssaker i desember 2015. Venstre fremmet forslag om reduserte høyder og utnyttelse, men forslaget ble nedstemt. Rådmannens innstilling hvor planforslaget bifalles, ble vedtatt (Stavanger kommune, 2015c).

I januar 2016 ble saken behandlet i Bystyret. Under diskusjonen ble Arbeiderpartiet og MDG utfordret og kritisert av Venstre for å ha skiftet standpunkt etter valget. MDG svarte at de ikke hadde brutt noe løfte, og at de hadde gitt uttrykk for at de ikke var så skeptiske til den nye versjonen (Stavanger bystyre, 2016 ca 1:45 inn i opptaket).

Arbeiderpartiet ble utfordret på at de før valget ikke kunne godta 13 etasjer, men at de nå mener 12 etasjer er greit. Partiet forsvarte sitt endrede ståsted med at planen var betraktelig bedre, at den nye bystyregruppen måtte stå fritt, og at det var gunstig for miljøet med tett utbygging.

Planforslaget ble vedtatt mot stemmene fra Venstre, Senterpartiet, Sosialistisk venstreparti og Rødt (Politisk sekretariat, 2015). Disse ga i debatten uttrykk for at lokalsamfunnets ønsker var bestemmende for deres ståsted. De stemmer da i tråd med både radikal og deltakerdemokratisk holdning. For miljøpartiene (Venstre, Rødt og SV) betydde det å la deltakerdemokratiske og lokalmiljømessige verdier få forrang fremfor verdiene knyttet til det globale klimaproblemet.

Kamp om fellesskapets interesser

I debattene skjer det i realiteten en kamp om hvilke ståsteder som forsvarer fellesskapets interesser. Den ene siden, representert især ved Aksjonen og Byantikvaren, ser utbyggingen som trussel for samfunnets *kollektive* kvaliteter. Den andre siden fremstiller utbyggingen som noe som bare truer enkeltindividers *private* kvaliteter. Dette kommer godt til syne i en arbeiderpartipolitikers forsvar av partiets ja til utbyggingen under debatten i Bystyret:

> *Ja, det er tøffe prioriteringer, og det kan være at vi ikke er populære blant enkelte av beboere i dette området, men nettopp derfor er denne avgjørelsen riktig. For vi klarer å tenke fremtiden og vi klarer å tenke miljø på vegne av oss alle, ikke bare de som bor i dette området. (Stavanger bystyre, 2016 ca. 1 time inn i opptaket)*

Denne typen argumentasjon brukes også av representanten fra partiet Nei til mer bompenger, som setter det å «tenke langsiktig» og «til byens beste» opp mot «fem som klager på Vålandsida og kanskje 10 på Storhaugsida» (ibid:1:20 inn i opptaket). Fremskrittspartiet følger opp i samme fremstilling med å si at de «respekterer at naboene må ivareta sine interesser – det er bystyret som må ivareta byens interesser i sin helhet» (ibid:1:50 inn i opptaket). Det fremstilles som om Aksjonen kun ivaretar sine private interesser og ikke interessene til et større kollektiv.

Aksjonen er provosert av denne retorikken og understreker at innbyggerinitiativet ble signert av 1250 personer. De utdyper på Facebook:

> *Dette er IKKE en aksjon for de som mister utsikten. Dette handler om mye mer enn enkeltpersoners utsikt, ellers hadde det aldri vært så mange debattinnlegg, underskrifter og Facebookfølgere. Hvilke andre byggesaker har fått så mye oppmerksomhet? Dette handler om hva slags by vi skal ha videre, det handler om hvilke krefter som skal styre, det handler om privat-statlige selskaper som tar seg til rette i fellesrommet vårt, og mye mye mer.*[15]

15. Svar til en kommentar på facebooksiden Nei til høyblokker i Paradis 18. desember 2015

Også Venstres innlegg fremholder at en mindre tett utbygging er i *byens* interesse:

> *I Venstre har vi vært opptatt av denne saken, fordi vi ønsker å sikre gode bomiljøer, bydelens historiske uttrykk, en bedre harmoni med eksisterende bebyggelse, og ikke minst ta beboernes bekymringer på alvor. Venstres forslag bidrar med en fortetning på 100 prosent i forhold til gjeldende reguleringsplan. Det får holde!*[16]

Senterpartiets representant fremholder at planen utelukkende tjener ROM-eiendoms interesser (Stavanger bystyre, 2016) og mener utbyggingen vil være ødeleggende for de aktuelle nærområdene og være skjemmende for dem som kommer inn til byen.

Samlet sett kan man si at utbyggers «private» interesse[17] og storsamfunnets ønske om sterk fortetting rundt knutepunkter, vinner frem. Lokalsamfunnets ønske om utsikt, utsyn, landskapsvern og stedsidentitet, vinner ikke frem. Diskusjonene har få deliberative kvaliteter, der gjensidig *forståelse* søkes oppnådd.

4. Planens demokratiske legitimitet

Planens demokratiske legitimitet skal i det følgende diskuteres knyttet til to legitimitetsterskler. For det første ligger det i norsk planlegging et premiss om at nye planer skal være i tråd med overordnede føringer og foreliggende planer. I hvilken grad har denne planen utfordringer på det punktet? For det andre medfører de ulike demokratiformene krav til forankring av beslutninger i folket – demos. I det følgende diskuteres hvilke demokratiidealer som tilfredsstilles av prosessen.

I hvilken grad var overordnede planer førende for planforslaget?

Som det fremgår av både planprogrammet (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2013:8-13) og planbeskrivelsene (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2014b; Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2015b), blir planforslaget diskutert opp mot rikspolitiske retningslinjer og kommunale og regionale planer og målsettinger. Det er særlig kommuneplanene (flere generasjoner) og Kommunedelplanen (Stavanger kommune Kultur og byutvikling, 2005) som er relevante for en diskusjon om demokratisk legitimitet.

Kommunedelplanen fra 2005 ble utarbeidet med utvidet inkludering av sivilsamfunnet (Wøhni, 2007). I kommuneplanen for 2010-2015 angis en 5-etasjes begrensning for boliger (Stavanger kommune, 2011). Regionalplanen fra 2013 har 5-6 etasjer i boligområder som høyeste anbefalte tetthet (Rogaland fylkeskommune, 2013:49). Tilsynelatende ligger rammene relativt uendret fra 2005. Planleggeren i Stavanger (S-1) forteller imidlertid at det politiske flertallet og toppledelsen i kommunen allerede fra 2007-08 så med nye øyne på rammebetingelsene i Kommunedelplanen; formål (kombinert formål) utnyttelsesgrad og volumoppbygging, og de ønsket høyere utnytting. Dette bekreftes av forslagsstillers opplevelse av at høy utnytting var en «bestilling fra politikerne».

Planforslaget fra 2014 hadde tomteutnyttelse på bolig og næringsdelen som brøt kraftig med Kommunedelplanen fra 2005, og med den gjeldende kommuneplan. Dette var forslagstillerne klar over, og i forslaget blir det henvist til at kommuneplanen var under revisjon, og at de maksimale utnyttingsgradene antas å bli justert (Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS, 2014b:9).

I juni 2015 ble ny kommuneplan vedtatt med nye utnyttelsesgrader (Stavanger kommune, 2015b:80). Tettheten var dermed ikke lenger i konflikt med bestemmelsene i gjeldende kommuneplan (se tabell 2).

Hvis vi knytter demokratisk legitimitet til samsvar mellom plan og sist vedtatte plan i planhierarkiet, er Paradis-sør planen legitim. Hadde Paradis-sørplanen blitt vedtatt i 2014, hadde den imidlertid vært i strid med gjeldende kommuneplan og manglet formell legitimitet.

Hvis vi inkluderer Kommunedelplanen som et demokratisk fundert rammeverk for *lokal* utvikling, utfordres legitimiteten sterkt. For mange aktører som protesterte mot planen i høringsrunden i 2014 var bruddet med

16. I Venstres innlegg gjengitt på https://www.venstre.no/artikkel/2016/01/25/loftebrudd-i-paradis-saken/
17. i denne sammenheng en offentlig eid eiendomsaktør

Kommunedelplanen et viktig argument. En gjentatt formulering var: «Jeg reagerer på den ekstreme byggehøyden på K1 og K2, spesielt tatt i betraktning at kommunedelplan 116K setter krav på maksimal høyde på 5 etasje». Delplanen var forankret lokalt gjennom diverse idedugnader og møter (Wøhni, 2007), men ble tilsidesatt. En slik prioritering uten å gå veien om nye og lokalt forankrede rammer for området, strider mot både deliberativ, deltakerdemokratisk og radikal demokratiforståelse fordi den ikke henter legitimitet fra verken overbevisende og dialogorientert argumentasjon eller lokal involvering og forankring.

Forankring i sivilsamfunnet som legitimitetskriterium

Planens andre «legitimitetsterskel» gjelder inkludering av sivilsamfunnet i prosessen. Liberal demokratiforståelse anser enhver beslutning tatt av politisk nivå som demokratisk legitim, mens deliberativ demokratiforståelse i tillegg krever at saken er godt belyst og diskutert slik at alle relevante hensyn vurderes. Sivilsamfunnets ståsted er mer forpliktende innen radikal og deltakerdemokratisk retning. Radikal demokratitilnærming aksepterer at politikerne tar de endelige beslutningene, men har overføring av makt som mål. Deltakende demokratiteori setter lokal innflytelse høyest.

Prosessens involvering av sivilsamfunnet starter med offentliggjøring av initiativet og åpning for innspill. Normal norsk prosedyre følges, men med et supplerende informasjonsmøte. Dette var ikke en invitasjon til deltakende samarbeid eller dialog i tråd med deltakerdemokratiske og deliberative idealer. Heller ikke var det tilstrekkelig til at befolkningen i området forsto hvilke verdier og interesser som ble utfordret slik at protester i tråd med radikal demokratiforståelse kunne mobiliseres. I et liberaldemokratisk perspektiv er det imidlertid tilfredsstillende.

I neste fase ble forslaget gjort kjent slik at interesserte kunne komme med innspill, og prosessen er dermed legitim i liberaldemokratisk forstand. Motstanden mot planen kom fra både offentlige høringsorgan med innsigelsesrett (som fylkeskommunen) og fra sivilsamfunnet, og genererte stor negativ oppmerksomhet. Forslagsstiller beslutter å revurdere det fysiske uttrykket på næringsbyggene. Dette avspeiler en villighet til å endre kurs. Innenfor eiendomsutvikling ser man ofte at det foretas raske snuoperasjoner og tilpassede valg (Bjordal, 2016). I denne sammenhengen styrker endringsvilligheten prosessens demokratiske legitimitet.

Men hva innebærer revurderingen med hensyn til demokrati, makt og innflytelse? Indikerer det at *budskapet* om at lavere bygg gir bedre landskaps- og byrom, vant frem – i tråd med en deliberativ demokratiforståelse? Avspeiler det en respekt for behovene og synspunktene til de lokale *beboerne* – i tråd med deltakerdemokratisk og radikal demokratiforståelse? Eller er det et uttrykk for en pragmatisk tilnærming for å unngå mer tilspissing og få helheten raskere igjennom?

ROM eiendoms representant synes ikke den nye utformingen med større fotavtrykk og lavere bygg er en forbedring, og uttrykker at det første forslaget ville blitt bra etter mer arkitektonisk bearbeiding. Stedet «hadde tålt høyere bygg» (S-3). Argumentene knyttet til høyhus, landskap og utsyn overbeviste ikke, og det nye grepet kan ikke ses som et gjennomslag for deliberativt demokrati.

ROM eiendoms fortelling åpner heller for en deltakerdemokratisk tolkning. Den er mer ydmyk på at første utkast ikke traff godt: «vi traff ikke blink med alt på første forsøk» (S-3). Det er ROM eiendoms ønske at bydelene rundt skal ha gjenkjennelighet og gjerne være litt stolte sier informanten og utdyper:

> *Som prosjektansvarlig er jeg ikke så veldig opptatt av de 10 nærmeste naboene, men at byen som sådan, de 60 000 som har naturlig sykkelavstand hit, at de skal føle at det er litt allright og ikke bare noe storsamfunnet har bestemt. (S-3)*

Uttalelsene til utbygger om å treffe riktig, at bydelene skal kjenne seg igjen og at de med sykkelavstand skal like området, indikerer at det har spilt inn i hans vurdering at lokale synspunkter bør ha innflytelse i utviklingen av et område i tråd med deltakerdemokratisk og radikal orientering.

Gjennom arbeidsgruppen for Aksjonen hadde forslagstiller og planadministrasjon

en sjelden mulighet for dialog direkte med representanter for lokalbefolkningen. Dette kunne tilført prosessen deltakerdemokratiske og deliberative kvaliteter med diskusjoner eller samarbeid om løsninger. Denne muligheten ble ikke brukt. Det ble ikke etablert en arena for dialog med ny forståelse som mål, og argumenter ble i liten grad møtt med motargumenter. Prosessen har derfor lite deliberativ og deltakerdemokratisk legitimitet.

Likevel, innbyggerne fikk mulighet til å tre inn på arenaen og protestere i tråd med den radikale demokratiforståelsen hvor grupper uten makt mobiliserer. Gruppen organiserte seg og samlet seg om et budskap å kjempe for. Slik bekreftet og forsterket de 'det politiske' i prosessen – den iboende motsatsen mellom interessene til ulike grupper i samfunnet. Aksjonens mobilisering mot det politiske nivå foregikk helt til avstemming, så prosessens siste fase bærer preg av radikal demokratitilnærming. At den vedtatte planen ikke prioriterer lokalsamfunnets visjoner om et godt fremtidig nærmiljø, utfordrer likevel beslutningens legitimitet i et radikalt perspektiv. Det er en styrke at de ulike ståstedene kom så tydelig frem, men dette er Aksjonens fortjeneste ved at deres aktivitet bidrar til å legitimere prosessen.

Gjennom kommunevalget hadde velgerne en sjelden anledning til å forplikte politikerne og gi vedtaket liberaldemokratisk legitimitet. At politikerne i to partier ikke voterte i tråd med det de hadde forespeilet velgerne før valget, svekker imidlertid legitimiteten.

Den siste endringen – fra 13 til 12 etasjer og fra 54000 til 52000 m^2 – er den et resultat av demokratisk gjennomslag for sivilsamfunnet? Det er lite som tyder på at forslagstiller har gjort endringene for å imøtekomme protestene. Heller kan endringene tolkes til at forslagstiller gir politikerne i Ap og MDG en mulighet til å endre syn uten å miste all ære og dermed sikre en bredere politisk forankring av planen.

Samlet sett har prosessen klare begrensninger med hensyn til demokratisk legitimitet; innbyggerne inviteres ikke inn i tråd med deltakerdemokratiets idealer, det gis ikke motargumenter eller overbevisende begrunnelser i tråd med deliberative idealer, de berørte blir ikke hørt i tråd med radikale idealer og en del politikere føler seg ikke bundet av sine løfter i tråd med liberale demokratiske idealer.

5. Konkluderende refleksjoner

Fortetting er et samfunnsprosjekt som ofte medfører dilemmaer mellom ulike hensyn og interesser. Lokalbefolkningen i denne saken tar til orde for å sikre fellesgoder som *utsikt og utsyn i* byrommene. Med utgangspunkt i områdets gjeldende kommune*del*plan holder de fast ved et eksplisitt uttrykt ønske om å *ikke ha høyhus* i området. Samstemt med byantikvaren trekker de *landskapsvern* frem som viktig. Opp mot dette er den nye togstasjonen et implisitt argument for høy utnytting, og politikere og forslagstiller ønsker sterk fortetting.

Lokalsamfunnet tvang frem sin stemme og brukte muligheten for mobilisering som ligger i en liberal demokratimodell – grunnstammen i norsk planlovgivning. Dette bidro til et nytt og lavere design, men fordi landskapsvern og utsyn ikke ble sikret, må gjennomslaget kunne betegnes som begrenset.

Norsk planregelverk har deltakerdemokratiske og deliberative ambisjoner. Å ta disse på alvor, innebærer for det første at forslagstillere designer prosessen med reell innflytelse for sivilsamfunnet for øyet. For det andre innebærer det at politikerne er villige til å la velfunderte synspunkter båret frem av lokale aktører få gjennomslag. Vårt system *sikrer* ikke dette, og det skjedde ikke i denne saken. Prosessen endte svært polarisert. Er en slik dreining i radikal retning når dilemmaer skal håndteres, ønskelig for politikere, planleggere, forslagstillere og innbyggere? Bygger det opp tillitten til vårt system og ivaretar det vårt politiske engasjement?

Aksjoner og protester er en tung og krevende form for involvering som mange innbyggere ikke ønsker eller har kapasitet til å delta i. At det koster å engasjere seg for felleskapet (problemet med kollektiv handling) er en kjent utfordring knyttet til innbyggerinvolvering (Rydin & Pennington, 2000). Informantene i caset gjorde det ugjerne, og opplevde at det politiske flertallet avfeide innspillene som uttrykk for snever egeninteresse. Miljøkvalitetene som lokalsamfunnet

forsvarte ble i liten grad anerkjent, og håndteringen av dilemmaet kan derfor ses som mangelfull.

Analysen synliggjør utfordringer knyttet til demokratisk legitimitet. Det var vanskelig for sivilsamfunnet å akseptere et forslag som brøt kraftig med mål og hensyn fastsatt i en lokalt forankret kommunedelplan. Både prosessen og beslutningen mangler deltakerdemokratisk og deliberativ legitimitet. I saker som denne som berører så mange direkte, og hvor de berørte aktivt tar grep for å kommunisere hva som er lokalsamfunnets holdning, synes det utilstrekkelig for demokratisk legitimitet å hvile på det prinsipielle i at politikerne bestemmer.

Artikkelens teoretiske rammeverk hvor demokratiformer relateres til en planprosess, synliggjør hvordan sivilsamfunnet i større grad kan benyttes som ressurs – ressurs for forslagstillere ved å kommunisere lokale behov, og ressurs for administrasjonen i kommunen som alliansepartner. Administrasjonen har som oppgave i planlegging å ivareta samfunnets fellesinteresser, men systemet sikrer best velerkjente kollektive kvaliteter hvor talspersoner er institusjonalisert i egne stillinger eller forvaltningsnivåer (grøntarealer, kulturminner, truede arter etc). Landskap, utsikt, lys og utsyn er miljøkvaliteter som ikke i samme grad forsvares av institusjonaliserte talspersoner og som generelt er lite vernet. Ofte forsvares slike kvaliteter og verdier av lokale aktører. Deres motivasjon kan trekkes i tvil og deres engasjement fremstilles som snever egeninteresse (NIMBY[18]) heller enn ønsker om kvaliteter for storsamfunnet.

Blir miljø- og samfunnshensyn godt nok tematisert, diskutert og ivaretatt ved fortetting i norsk planlegging? Hvis svaret er nei, kan slike hensyn gis en sterkere posisjon gjennom allianser mellom sivilsamfunnsaktører og forvaltningen. Der disse har sammenfallende syn, kan planleggere, byantikvar eller ansvarlig for barn og unges interesser i plansaker, aktivt hjelpe sivilsamfunnsaktører til å være en stemme i prosessen på arenaer de ikke selv har adgang til, som å påvirke politikerne opp mot vedtaksfasen. Dette fordrer at planadministrasjonen erkjenner sivilsamfunnets aktører som demokratisk legitime partnere. Demokratiteori bidrar til en rikere forståelse av hva innholdet i et slikt partnerskap kan være og tydeliggjør aktørenes handlingsmuligheter.

Referenser

Bjordal, S. N. (2016). *Eiendomsutvikling som strategisk prosjektledelse*. Phd. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Byantikvaren. (2014). *PLAN 2499P – Byantikvarens merknader til detaljregulering for Paradis sør. Saksnummer 13/5655-41 Dokumentnummer 91717/14*. Stavanger: Stavanger kommune, Kultur og utvikling

Byantikvaren. (2015). *PLAN 2499P – Detaljregulering for Paradis sør, Byantikvarens merknader til revidert prosjekt. Saksnummer 13/5655-229 Journalnummer 80446/15*. Stavanger: Stavanger kommune, Kultur og byutvikling

Cunningham, F. (2002). *Theories of democracy: a critical introduction*: Cambridge Univ Press.

Dryzek, J. S. & Niemeyer, S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.

Forester, J. (2009). *Dealing with differences : dramas of mediating public disputes*. Oxford: Oxford University Press.

Fossmo, S. R. (2015, 3. september). AP: – Helt uaktuelt med "monsterblokker". *Rogalands Avis*.

Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2013). *Plan 2499P. Detaljregulering for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Våland bydel.* Planprogram for Plan 2499P 02.09.2013 Versjon 5. Oslo: Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS.

Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2014a). *KONSEKVENSUTREDNING for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Våland bydel. Plan 2499P.* Oslo: Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS.

Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2014b). *Plan 2499P. DETALJREGULERING for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Våland*

18. Not In My Back Yard – en nedsettende og mye brukt betegnelse på lokal motstand

bydel. 15.04.2014 Versjon 2. Oslo: Ghilardi+ Hellsten Arkitekter AS.

Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2015a). *Plan 2499P. PLANBESKRIVELSE for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Våland bydel.* . REVIDERT Dato 27.03.2015 – Revisjoner / etterskrift etter høring og ifm 2. gangs behandling. Oslo: Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS.

Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS. (2015b). *Plan 2499P. PLANBESKRIVELSE for Paradis-sør, felt P13, P14 og deler av P12 i kommunedelplan 116K, Hillevåg, Storhaug og Eiganes-Våland bydel. Sammendrag – Revisjoner i plansaken etter 2 høringsrunder*. Revisjonsdato: 15.10.2015. Oslo: Ghilardi+Hellsten Arkitekter AS.

Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. London: Heinemann.

Healey, P. (1999). Deconstructing communicative planning theory: a reply to Tewdwr-Jones and Allmendinger. *Environment and Planning A*, 31 (6): 1129–1135.

Healey, P. (2006). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Healey, P. (2010). *Making better places : the planning project in the twenty-first century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Held, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge: Polity.

Hillier, J. (2002). *Shadows of power: an allegory of prudence in land-use planning*. London: Routledge.

Innes, J. E. (1996). Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62 (4): 460–472. doi: 10.1080/01944369608975712.

Knudtzon, L. (2018). Democratic theories and potential for influence for civil society in spatial planning processes. I: Egoz, S., Jørgensen, K. & Ruggeri, D. (red.) *Defining Landscape Democracy: A path to Spatial Justice*: Edward Elgar Publishing.

Knudtzon, L. C. (2015). Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratiperspektiv. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling – Muligheter og utfordringer*, s. 85–96. Oslo: Universitetsforlaget.

McClymont, K. (2011). Revitalising the political: Development control and agonism in planning practice. *Planning Theory*, 10 (3): 239–256.

Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. New York: Verso.

Mouffe, C. (2005). *On the political*. Abingdon: Routledge.

NOU 2003:19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*: Cambridge University Press.

Pløger, J. (2004). Strife: Urban Planning and Agonism. *Planning Theory*, 3 (1): 71–92. doi: 10.1177/1473095204042318.

Politisk sekretariat. (2015). *Saksprotokoll Detaljregulering 2499P*. Utvalg: Stavanger Bystyre Sak 7/16 Arkivsak 16/01296 Stavanger: Stavanger kommune.

Purcell, M. (2008). *Recapturing Democracy : Neoliberalization and the Struggle for Alternative Urban Futures*. Hoboken: Taylor & Francis.

Riiber, K. (2015, 8. desember 2015). Naboene lanserer egen Paradis-plan – dette sier politikerne. *Rogalands Avis*.

Rogaland fylkeskommune. (2013). *Regionalplan for Jæren 2013–2040 Vedtatt i fylkestinget 22.10.2013*. Stavanger: Rogaland fylkeskommune.

Rydin, Y. & Pennington, M. (2000). Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital. *Local environment*, 5 (2): 153–169.

Schmidt, L. (2015). Bokvalitet og sosial bærekraft. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling – Muligheter og utfordringer*, s. 161–175. Oslo: Universitetsforlaget.

Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper.

Selvig, V. (2015). Utvikling av offentlige rom – kommunal styring. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling – Muligheter og utfordringer*, s. 222–231. Oslo: Universitetsforlaget.

Sirowy, B. (2015). Offentlige rom i kompakt by. I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling – Muligheter og utfordringer*, s. 193–206. Oslo: Universitetsforlaget.

Stavanger bystyre. (2016). *Bystyremøte i Stavanger 25. januar*. Stavanger: Rogalands avis.

Stavanger kommune. (2011). *Kommuneplan 2010–2025 Sammen for en levende by*. Vedtatt av bystyret 14.06.2011. Stavanger: Stavanger kommune.

Stavanger kommune. (2012). *PLAN 2461P. Detaljregulering for felt G, I og deler av J3 og TE3 i PLAN2217 Reguleringsplan for Paradis – Kvaleberg bydelene Storhaug, Hillevåg, Eiganes og Våland*. Saksfremlegg Journalnr 68476/12. Stavanger: Stavanger kommune.

Stavanger kommune. (2014). *PLAN2499 Detaljregulering for Paradis Sør felt P13, P14 og deler av felt P12 i Kommunedelplan 116K*. Saksframlegg Journalnr 65229/14. Stavanger: Stavanger kommune.

Stavanger kommune. (2015a). *Høringsdokument – Ny høring PLAN2499 Detaljregulering for Paradis Sør, Hillevåg, Storhaug og Eiganes/Våland bydel*. Notat Saksnummer 13/5655-173 Journalnr 57135/15. Stavanger: Stavanger kommune.

Stavanger kommune. (2015b). *Kommuneplan for Stavanger 2014–2029* Vedtatt 15. juni 2015. Stavanger: Stavanger kommune.

Stavanger kommune. (2015c). *PLAN 2499P – Detaljregulering for for Paradis Sør – Hillevåg, Storhaug, og Eiganes/Våland*. Saksprotokoll Kommunalstyret for byutvikling Sak 345/15 Arkivsak 13/5655 Journalnummer 116388/15. Stavanger: Stavanger kommune Kultur og byutvikling.

Stavanger kommune Kultur og byutvikling. (2005). *Kommunedelplan for Paradis og Hillevåg. Plan 116K*. Stavanger: Stavanger kommune.

Wøhni, A. (2007). *"Virker medvirkning virkelig?": evaluering av planmedvirkning i storbyene: sluttrapport*. Program for storbyrettet forskning. Sandvika: Asplan Viak.