

# Lokal Borgermedvirkning

*En casestudie av plansaken for nye Ruten i Sandnes kommune*



Bacheloroppgave i statsvitenskap  
Universitetet i Stavanger

**Maria Josefine Brox**

Studentnummer: 235757

Veileder: Ragnhild Sjurseike

Lvert dato: 12. mai 2022

Antall ord: 8419

## Sammendrag

Med stadig større fokus på demokrati og medvirkningen, ønsket jeg med oppgaven å undersøke hvordan medvirkning kan se ut på det lokale nivå. Med dette som bakgrunn formulerte jeg problemstillingen: «Hvordan har borgermedvirkning vært med på å forme planprosessen og gjennomføringen av prosjektet nye Ruten i Sandnes kommune?» med tre forskningsspørsmål.

For å kunne besvare problemstillingen gjennomførte jeg en casestudie av plansaken for nye Ruten i Sandnes kommune. Som teoretisk grunnlag brukte jeg teorier om medvirkning og demokrati, med hovedfokus på teorier om medvirkning. Ved hjelp av teoriene kunne jeg redegjøre for medvirkningsforløpet, samt kartlegge interessene som var utbredt, og kom da frem til interesseområdene bil og parkering, og parkens utforming.

Man kan se igjen holdninger fra de ulike innspillene i det endelige planprogrammet. Blant annet at parken ble mer tilrettelagt barn og unge, og at det underjordiske parkeringshuset ble fjernet.

Hovedfunnene var at det ble gjennomført mer omfattende medvirkning enn det ble gjort uttrykk for i det første planforslaget. Samtidig finner man ingen plan for hvordan medvirkningen faktisk skulle gjennomføres, og heller ikke er det særlig dokumentert nå i ettertid. Det at det er mangelfull eller utilstrekkelig dokumentasjon er noe som går igjen gjennom hele arbeidet med oppgaven.

## Innholdsfortegnelse

<b>1.0 Innledning .....</b>	<b>2</b>
1.1 Problemstilling .....	3
1.2 Oppgavens avgrensning og struktur .....	4
1.3 Presentasjon av kommunen casen er hentet fra .....	4
<b>2.0 Det teoretiske grunnlaget for medvirkning .....</b>	<b>6</b>
2.1 Kort om ulike forståelser av demokrati .....	6
2.2 Teori om effekt av medvirkning .....	7
2.3 Teori om grad av medvirkning .....	8
2.4 Hvilken medvirkningsteori vektlegges i oppgaven? .....	10
<b>3.0 Metodisk tilnærming .....</b>	<b>12</b>
3.1 Utvalg .....	12
3.2 Validitet .....	13
3.3 Reliabilitet .....	13
<b>4.0 Om valgt plan – Områderegulering for Ruten - Plansak 13/03191 .....</b>	<b>14</b>
4.1 Medvirkningsforløpet i planprosessen .....	16
<b>5.0 Analyse og drøfting av medvirkningen gjennom plansaken.....</b>	<b>19</b>
5.1 Hvordan ble medvirkningen gjennomført? .....	19
5.2 Hvilke interesser og innspill kan kartlegges gjennom prosjektet? .....	21
5.2.1 Bil og parkering .....	22
5.2.2 Utforming av parken .....	23
5.2.3 «Benken» .....	24
5.3 Hvilken effekt har medvirkningen hatt?.....	25
5.4 Oppsummering analyse .....	26
<b>6.0 Oppsummering og avslutning .....</b>	<b>28</b>
<b>7.0 Referanser .....</b>	<b>29</b>

## 1.0 Innledning

Plan- og bygningsloven (pbl) “skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.” (pbl, 2008, §1-1, 1. ledd). Medvirkning er på mange måter nøkkelen for å sikre at innbyggerne får innflytelse på beslutninger som kan få konsekvenser for seg selv og andre. Det blir stadig større fokus på ulike typer medvirkning (Nyseth & Ringholm, 2018, s. 259), ikke bare i det norske samfunnet, men også på internasjonalt nivå. Dette resulterer i stadig ny forskning rundt temaet, som igjen åpner for nye samtaler og diskusjoner rundt medvirkning.

Viktigheten av medvirkning har gjort at det har blitt innlemmet som et eget punkt under plan- og bygningsloven (pbl. 2008), men også andre punkter som omhandler innbyggerinvolvering. For eksempel tar kapittel 5 (§§ 5-1 - 5-7) for seg “medvirkning i planleggingen”. Loven sier blant annet at «enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private» (*Plan- og bygningsloven – pbl*, 2008). Lovverket sier derimot lite om hvordan medvirkningen skal gjennomføres. Det blir dermed opp til hver enkelt kommune å avgjøre hvordan gjennomføringen av medvirkning skal foregå.

Innbyggeres aktive deltakelse og innflytelse står sentralt i lokaldemokratiet. Tidligere kommunal- og moderniseringsminister, Jan Tore Sanner, uttalte at «likeverdige, kunnskapsbaserte og aktive planprosesser kan sikre innflytelse, og bidra til en god utvikling av attraktive lokalsamfunn» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 7). Medvirkning er en måte man kan oppnå dette. Men, hva er egentlig medvirkning?

I veiledningsdokumentet «Medvirkning i planlegging» av kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 2014 presenteres ulike prinsipper og eksempler for medvirkning i planprosesser. I veiledningsdokumentet defineres medvirkning som «enkelpersoners og gruppers rett til å kunne delta i, og påvirke offentlige utrednings- og beslutningsprosesser» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 8). Enklere sagt skal altså medvirkning sikre at innbyggerne i samfunnet kan være med å planlegge sin fremtid. Slik det beskrives i veilederen har medvirkning i planprosesser et mål om å:

- *sikre gode løsninger som tar hensyn til alles behov*
- *legge til rette for at alle berørte og interesserte aktører kan komme til orde*
- *fremme kreativitet og engasjement, og være arena for demokratisk deltakelse i lokalsamfunn*
- *fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag*

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 8)

I denne oppgaven vil jeg undersøke og belyse ulike aspekter ved medvirkning på det lokale nivå. For å gjøre det har jeg foretatt en casestudie av plansaken for nye Ruten i Sandnes kommune. Jeg valgte nettopp denne saken da jeg selv kommer fra Sandnes, og kjenner godt til området fra tiden både før og etter plansakens gjennomføring. Jeg synes også det er veldig spennende å følge utviklingen som skjer i kommunen. Plansaken for nye Ruten ser jeg som et veldig godt eksempel på en stor byutviklingssak hvor forholdene dermed skal ligge til rette for å finne mange gode eksempler på hvordan medvirkning kan se ut.

Plansaken står foreløpig i en kontekst hvor kun deler av planen er gjennomført. Fokuset mitt vil derfor ligge på den delen av saken som er gjennomført, og er delen som omhandler parkområdet i nye Ruten. Plansaken tar ellers også for seg en større del av området som inkluderer høyblokker, en ny rådhusplass, og omkringliggende gater.

## 1.1 Problemstilling

Problemstillingen er formulert som følgende:

**Hvordan har borgermedvirkning vært med på å forme planprosessen og gjennomføringen av prosjektet nye Ruten i Sandnes kommune?**

For å konkretisere problemstillingen, og gi bedre grunnlag for å kunne besvare den, har jeg også formulert tre forskningsspørsmål som da også legger føringene for drøftingen:

- *Hvordan ble medvirkningen gjennomført?*
- *Hvilke interesser og innspill kan kartlegges gjennom prosjektet?*
- *Hvilken effekt har medvirkningen hatt?*

Problemstillingen vil bli besvart ved en gjennomgang av planen for nye Ruten i Sandnes kommune som case, vurdert i lys av teorier om medvirkning og demokrati.

## 1.2 Oppgavens avgrensning og struktur

Oppgaven innleder i kapittel 1 med introduksjon av tema, problemstilling, og en kort introduksjon av kommunen casen er hentet fra. Dette beskriver grunnlaget for oppgaven.

Det andre kapittelet legger ned det teoretiske grunnlaget som videre utdyper tema, samt empirien det senere vil bli drøftet opp mot. Her presenteres teori for medvirkning og demokrati.

I det tredje kapittelet redegjør jeg for den metodiske tilnærmingen som har blitt benyttet gjennom arbeidet.

Kapittel fire går i dybden på den valgte plansaken, og introduserer dermed også empirien som vil drøftes opp mot teoriutvalget.

Selve analysen og drøftingen er i kapittel fem, og dermed knyttes empirien opp mot teorien. Enkelte empiriske detaljer presenteres også her for å tydeliggjøre eksemplene og gi mer tyngde til drøftingen.

I det sjette og siste hovedkapittel presenteres en avslutning og oppsummering av oppgaven, før det helt til slutt kommer en referanseliste.

## 1.3 Presentasjon av kommunen casen er hentet fra

Selv om fokuset i oppgaven er på den spesifikke planprosessen i valgt case, er det hensiktsmessig å gi en liten oversikt over kommunen, og med dette konteksten casen befinner seg i. Selv om det er mye informasjon som kunne blitt tatt med i introduksjonen, har jeg har valgt å vektlegge innbyggertall, politisk styre, næringsliv, og kommunens rutiner for medvirkning.

Sandnes kommune ligger i Rogaland fylke, med et totalt areal på 1040,57 km<sup>2</sup>. Til sammenligning er Oslo kommune på 454,13 km<sup>2</sup>, Stavanger kommune er 262,53 km<sup>2</sup>, og

Bergen kommune er 445,4 km<sup>2</sup> (*Arealbruk i kommunene*, u.å.). Sandnes kommune ble ved kommunereformen i 2020 slått sammen med Forsand til nye Sandnes kommune.

I 4. kvartal, 2021 var befolkningstallet i Sandnes kommune registrert som 81305 innbyggere. Den forventete befolkningsveksten i Sandnes kommune er til 87468 innbyggere i 2030, og 98092 innbyggere i 2050 (*Kommunefakta Sandnes*, u.å.).

Stanley Wirak fra Arbeiderpartiet har vært ordfører i Sandnes kommune siden 2011, og byen har siden den tid vært styrt gjennom et samarbeid mellom Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, og Senterpartiet. Frem til 2016 var også Sosialistisk Venstreparti med i gruppen.

Sandnes har et variert og mangfoldig næringsliv, med størst andel av sysselsettingen innen offentlig administrasjon og tjenesteyting med 29% av arbeidsplassene. Andre viktige næringer er varehandel, og overnattings- og servicevirksomhet, som står for ca. 21% av arbeidsplassene. Videre finner man også industri, bygge- og anleggsvirksomhet, kraft- og vannforsyning, renovasjon, og forretningsmessig og privat tjenesteyting. Sandnes er også en av kommunene hvor det drives mye landbruk, men primærnæringene står likevel bare for snaue 1% av kommunens arbeidsplasser (Thorsnæs et al., 2022).

I epostkommunikasjon med planavdelingen i Sandnes kommune (personlig kommunikasjon, 6. april 2022), fikk jeg avklart om kommunen har noen egne retningslinjer for medvirkning, utover det som kommer frem i plan- og bygningsloven.

De viser til at i ordinære og mindre reguleringsplaner forholder Sandnes kommune seg til plan- og bygningslovens krav til medvirkning. Det vil si at berørte naboer og interesseorganisasjoner kontaktes via brev ved planoppstart, høring og offentlig ettersyn, og ved godkjent plan. I slike mindre og mer «hverdagslige» saker kan det også hende at det blir holdt folkemøter eller lignende, men kommunen er da avhengig av at forslagsstiller, som ofte er en privat utbygger, også ønsker det.

I større byutviklingsplaner, som for eksempel ved planen for nye Ruten, blir det gjennomført et mer omfattende medvirkningsopplegg, som blir tilpasset det spesifikke prosjektet. Kommunen har i dag ingen faste rutiner på dette, men også de anerkjenner at medvirkning stadig blir viktigere. Planavdelingen poengterte at administrasjonen i kommunen ser at medvirkning er noe stadig flere private utbyggere ønsker seg, og innbyggere i større og større grad forventer.

## 2.0 Det teoretiske grunnlaget for medvirkning

For å drøfte problemstillingen vil jeg benytte meg av ulike teorier innen medvirkning og demokrati.

### 2.1 Kort om ulike forståelser av demokrati

De fire tilnærmingene for demokrati har blitt valgt da de på en god måte skisserer ulike ideer om «hvem sivilsamfunnet er, når og hvordan de kan og bør involveres, og hva slags innflytelse de bør ha i en reguleringsprosess» (Knudtzon, 2018, s. 115). De fire tilnærmingene er liberalt, deltakerdemokratisk, deliberativt, og radikalt demokrati.

Følgende avsnitt med informasjon om de ulike demokratiforståelsene er hentet fra Lillin Cathrine Knudtzon (2018) sin artikkel om demokratisk kamp ved fortetting, hvor hun redegjorde for de ulike tilnærmingene. I den liberale demokratiforståelsen er informasjon og muligheten til å kunne gi innspill de viktigste arenaene for samfunnsinnvolving, men beslutningene skal tas på et politisk nivå. I det deltakerdemokratiske idealet er det viktig med involvering og innflytelse tidlig i prosessen, og det man kommer til enighet om gjennom samarbeidet blir stående. Beslutningen flyttes fra det politiske nivået til denne samarbeidsarenaen. Det deliberative demokratiidealet har fokus på involvering i form av dialog gjennom hele prosessen, og ideen er at man finner frem til de gode løsningene gjennom informasjonsutveksling og deliberering. Beslutningene tas på det politiske nivået basert på god og mangfoldig informasjon. Det radikale demokratisyn innebærer i likhet med det deliberative synet dialog, men med fokus på å få mobilisert berørte og marginale parters synspunkter. Påvirkning fra politikere sees også som sentralt i dette perspektivet (Knudtzon, 2018, s. 115).

Knudtzon (2018) påpeker at medvirkning skal «gi bedre kunnskapsgrunnlag for beslutninger og sikre demokratisk legitimitet ved at den som berøres av en beslutning har en stemme» (s. 114–115). Merethe Q. Loe (2015) uttalte i sin masteroppgave om Borgermedvirkning i kommunal samfunnsplanlegging at «Borgermedvirkning kan ses på som en utviding og ett tillegg til det representative demokratiet vi har i Norge i dag. Det kan ses på som en ekspansjon av det demokratiske fundamentet vi har i landet, da medvirkning øker borgernes innflytelse i politiske



prosesser» (Loe, 2015, s. 31). Dermed kan vi også se en sammenheng mellom medvirkning og demokrati.

Jürgen Habermas står sentralt i teorier om demokrati og kommunikativ handling, og er ofte en av teoretikerne som nevnes når det er snakk om temaer rundt offentlig dialog. Habermas utformet ulike teorier om demokratiske menings- og viljesdannelser, og ønsket å finne tilbake til hensikten ved demokratiske debatter i vår tid.

Habermas avdekker et sprik mellom det borgerlige ideal om en fornuftig debatt og dagens virkelighet, der mening ikke skapes gjennom argumentasjon, men er blitt konsumvare på lik linje med andre varer. Den offentlige mening som ut fra sine idealer skulle dannes gjennom en likeverdig og åpen diskusjon fri for tvang, har forfalt til en manipulert mening. (Forord skrevet av Halvor Fauske i Habermas, 1999, s. 11)

Et sentralt begrep i Habermas' tenkning er ordet deliberasjon, som han definerte som «fornuftig diskusjon og gjensidig overveielse (deliberering) mellom frie og like samfunnsborgere» (Wøhni, 2007, s. 58). Han ser denne frie, åpne diskusjonen som det beste grunnlaget for å komme frem til de beste løsningene. «Åpen kommunikasjon i det offentlige rom innebærer at argumenter skal framføres og kunne forsvares offentlig og må kunne overbevise de andre aktørene om de skal ha håp om å kunne danne grunnlag for koordinert handling» (Wøhni, 2007, s. 58).

Habermas satte en del kriterier for fri deliberasjon, som også vil kunne brukes i medvirkningsprosesser:

- *Alle individer som kan tale og handle, har anledning til å delta.*
- *Alle har anledning til å stille spørsmål ved ethvert forslag.*
- *Alle har anledning til å stille ethvert forslag.*
- *Alle har anledning til å uttrykke sine holdninger, ønsker og behov.*

(Wøhni, 2007, s. 59)

## 2.2 Teori om effekt av medvirkning

J. R. Lucas (1976) pekte på følgende hovedeffekter ved medvirkning:

- *Gjennom medvirkninger blir mer informasjon gjort tilgjengelig, slik at mulighetene til å vurdere alle argumentene som ligger til grunn for vedtak maksimeres.*
- *Åpenhet rundt vedtaksprosessen gir alle en mulighet til å sette spørsmålsteget ved alle fakta og vurderinger.*
- *Allmennheten vil ikke kunne misoppfatte eller være fiendtlig innstilt overfor en avgjørelse som er ukjent for dem.*
- *Et tiltak kan bli oppfattet som uttrykk for et folkelig ønske*
- *En avgjørelse gjort i det offentlige rom kan bli bedre forstått og har derfor større sannsynlighet for å bli fulgt opp.*
- *Selv om en avgjørelse ikke får allmenn tilslutning, kan den bli akseptert ettersom folk har deltatt i debatter som ledet opp til avgjørelsen*

(Lucas, 1976, som gjengitt av Wøhni, 2007)

Disse effektene peker på fordeler ved at medvirkning gjennom ulike planprosjekter blir benyttet, og vektlegger medvirkning som et viktig verktøy gjennom demokratiske prosesser. Oppsummert sier effektene presentert av Lucas noe om at man er mer tilbøyelig til å stå bak beslutninger dersom man har hatt mulighet til å delta gjennom prosessen som ledet opp mot den, uavhengig av om det var det man ønsket i utgangspunktet eller ikke.

### 2.3 Teori om grad av medvirkning

Videre presenteres ulike teorier om grad av medvirkning. Teoriene presenterer ulike forståelser for medvirkning, og kan dermed settes opp mot hverandre. På denne måten vil det skapes et helhetlig bilde av hvordan man kan forstå medvirkning.

#### *Ladder of Participation*

Man finner ulike forståelser for medvirkning, og Sherry R. Arnstein (1969) er en sentral teoretiker innen feltet om medvirkning. Selv definerer hun medvirkning som «omfordeling av makt som gjør at underrepresenterte innbyggere i dag blir målbevisst inkludert i framtiden» (Arnstein, 1969). Denne definisjonen la grunnlaget for en medvirkningsstige som skulle oppmuntre til en mer opplyst samtale rundt temaene borgermedvirkning og borgerkontroll. De

ulike trinnene i stigen korresponderer med graden av medvirkning borgere har, med manipulasjon og ingen medvirkning på bunn, til borgerkontroll og borgermakt på topp. Stigen har totalt åtte trinn, som igjen blir delt inn i de tre kategoriene *borgermakt*, *symbolisme* og *ikke-medvirkning*.

Arnstein argumenterer for at gjennom medvirkning vil man kunne sikre borgerkontroll, og at medvirkning står i kjernen av demokratiet.

Arnstein (1969) peker på utfordringen ved at medvirkning kan ende opp med å bli et tomt ritual og noe man bare gjør for å fylle et krav, kontra det at medvirkning faktisk skal kunne ha en effekt. Det er en kritisk forskjell mellom å gå gjennom det tomme ritual medvirkning, og det å ha den reelle makten som er nødvendig for å kunne påvirke resultatet i en prosess.

Tore Sager (1991) tilpasset Arnsteins medvirkningsstige, slik at den i større grad ville passe til norske forhold. Dette er en forenklet versjon av Arnsteins stige, med 5 trinn: offentlighet, informasjon, diskusjon, med-bestemmelse, og til slutt beslutningsrett.

#### *Den demokratiske kuben*

Fung (2006, som henviser til Nyseth & Ringholm, 2018) presenterte en annen forståelse for medvirkning, hvor medvirkning kunne knyttes til tre dimensjoner, i det som blir kalt den «demokratiske kuben». Kuben kan forstås som en kritikk til medvirkningsstigen til Arnstein, og Fung mente blant annet at Arnstein var for «endimensjonal i sin tilnærming til deltakelse, idet den kun bygger på innflytelse som hensikten med medvirkning» (Fung, 2006, som henviser til Nyseth & Ringholm, 2018, s. 261). Han mener at det ved mange typer medvirkning ikke vil være mulig eller relevant å ha innflytelse på den endelige beslutningen. Den demokratiske kuben skal fange større variasjon i medvirkning, og er organisert langs tre dimensjoner; hvem som deltar, hvordan man deltar, og hva medvirkningen fører til av politisk handling. Hovedpoenget til Fung er at medvirkning kan foregå i flere ulike former.

Den første dimensjonen om hvem som deltar sier noe om hvem medvirkningen henvender seg til, og Fung poengterer at det alltid vil finnes en form for seleksjon. Seleksjonen kan ta form av for eksempel «selvseleksjon», hvor det kun er de som føler at et folkemøte angår dem som vil velge å delta, mens andre føler møtet ikke er relevant for dem derfor å holde seg borte. En annen form for seleksjon kan være hvor man har invitert spesielle deltakere som representerer bestemte

interesser for å oppnå en viss representativitet. Et tydelig eksempel, som av mange oppleves som legitim grunn til å skulle drive seleksjon, er seleksjon i medvirkningsprosesser som er rettet mot barn og unge, da dette er en gruppe som kan være vanskelig å nå eller å inkludere om man ikke planlegger spesifikt for dem. Likevel, da plan- og bygningsloven har et krav at man skal nå alle, stiller normalt medvirkningsopplegg med åpne invitasjoner – og at man da oftere ser formen av «selvseleksjon».

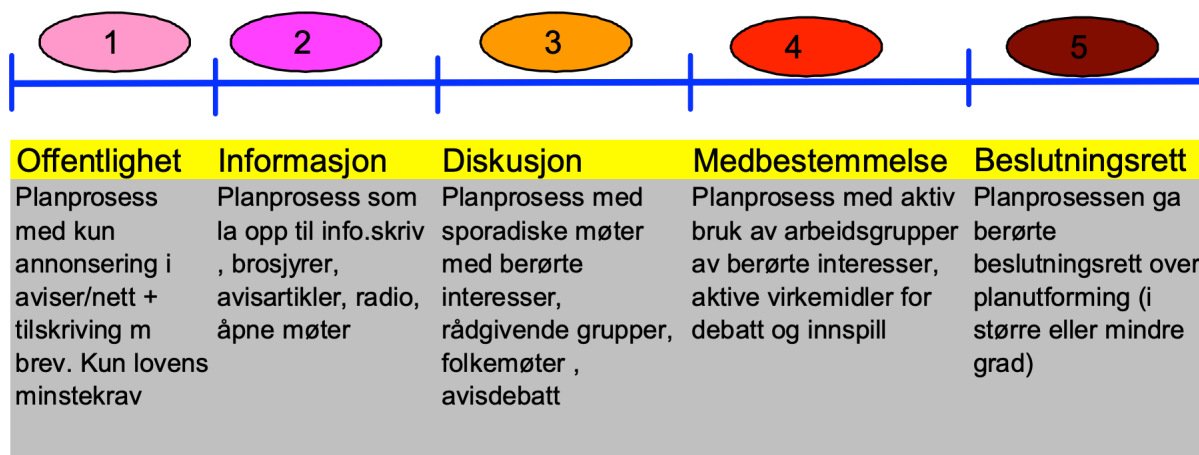
Den andre dimensjonen omhandler hvordan man deltar og hvordan beslutninger blir tatt. Eksempler kan være å fremme klage på et vedtak, presentere preferanser overfor planmyndighetene, også i form av for eksempel underskriftskampanjer. I hovedsak er det sjeldent brukt avstemninger i medvirkning som angår plansaker, men forhandlinger og deliberasjon kan forekomme – oftest i form av mindre forsamlinger som i et planverksted. «I et deliberativt demokratiperspektiv vil en være opptatt av om medvirkning åpner for en bred kritisk debatt, refleksjon og interaksjon, og legge til rette arenaer som gjør dette mulig» (2006, som henvist i Nyseth & Ringholm, 2018, s. 263).

Den tredje dimensjonen handler om resultatet medvirkningen vil føre med seg. Der Arnstein vurderer direkte makt eller borgerkontroll som øverste steget i stigen, vurderes makt noe annerledes i Fungs perspektiv. Da kommunestyret er planmyndighet i det norske plansystemet er det også de som vil foreta beslutninger, og dermed også «sitte med makten». Borgere kan likevel ha innflytelse på beslutningsprosjekter, gjennom for eksempel en aksjon eller opinionspåvirkning gjennom bruk av media (Fung, 2006, som henvist i Nyseth & Ringholm, 2018, s. 264).

#### 2.4 Hvilken medvirkningsteori vektlegges i oppgaven?

Selv om man kan argumentere for at medvirkning kan plasseres både i et perspektiv av Arnsteins stige og Fungs demokratiske kube, vil jeg videre i oppgaven vektlegge en modell formulert av Wøhni (2007) som i hovedsak bygger på medvirkningsstigen til Arnstein og Sager. Samtidig vil fortsatt enkelte elementer fra de ulike teoriene benyttes i drøftingen.

Medvirkningstrinnene til Wøhni er plassert som følgende:



Figur: Hentet fra Wøhni (2007, s. 64)

Wøhni har strukturert medvirkningen i de samme fem trinnene som Sager (1991), som er henholdsvis offentlighet, informasjon, diskusjon, medbestemmelse, og beslutningsrett.

I motsetning til Arnsteins medvirkningsstige hvor man kun vil kunne argumentere for at medvirkning bare finner sted i toppen av stigen, vil det i denne modellen finnes medvirkning i alle stegene. Modellen til Wøhni er i større grad tilpasset norske forhold (som modellen til Sager, 1991), da det ikke vil være nødvendig å kikke på noe lavere nivå (som modellen til Arnstein, 1969) da det norske lovverket sikrer et minimumsnivå for medvirkning.

### 3.0 Metodisk tilnærming

Målet med oppgaven er å undersøke hvordan medvirkning fungerer i praksis, og jeg har derfor valgt å gjøre en casestudie av plansaken for nye Ruten i Sandnes kommune.

Å gjennomføre en casestudie er en forskningsmetode som er stadig benyttes i kvalitativ forskning, da den lar forskeren studere en spesifikk case (eller sak) grundig (Ringdal, 2018). Det er min valgte metode, da jeg ønsker å gå i dybden på plansaken jeg har valgt, for å kunne gjøre en grundig analyse av medvirkningen.

For å kunne studere casen og besvare problemstillingen vil jeg i hovedsak utføre dokumentanalyse av valgt plan og følgende mediainnspill som metode. Mye av informasjonen jeg trenger for å besvare problemstillingen eksisterer allerede i form av ulike plandokumenter og medieoppslag, og benyttes som kvalitative data. Samtidig opplevde jeg, etter hvert som jeg arbeidet med oppgaven, at det ble behov for å utvide datagrunnlaget for å kunne besvare forskningsspørsmålene jeg stilte. Medvirkningsforløpet i seg selv er i liten grad beskrevet gjennom sakspapirene, så jeg gjennomførte samtaler med ulike representanter fra kommunen for å gjøre hendelsesforløpet og medvirkningen i saken klarere. Gjennom samtalene fikk jeg belyst ulike aspekter ved medvirkningen jeg ellers kunne oversett. Samtalene ble også brukt til å kunne avdekke interessante elementer, samt klargjorde i større grad både forvaltningens og politikkenes rolle for medvirkningen.

Per definisjon er det en samfunnsvitenskapelig analyse, da jeg går inn med et ønske om å forklare (Bratberg, 2014). Videre vil det falle under kategorien statsvitenskapelig analyse da planen i casen som analyseres er vedtatt gjennom politiske prosesser, og dermed forholdene som vurderes kan sies å være politiske.

#### 3.1 Utvalg

For å finne frem til innspillene som kom til Sandnes kommune brukte jeg først og fremst kommunens elektroniske innsynsløsning i saksarkiv, hvor jeg fikk tilgang til de ulike saksdokumentene som ligger offentlig tilgjengelig.

For å finne frem til relevant teori benyttet jeg i første omgang Oria, hvor jeg kunne søke på ulike begreper som omhandler medvirkning. Oria er en portal for samlet materiale som finnes ved de fleste norske fag- og forskningsbibliotek (*Oria Søkjetjeneste*, u.å.). Jeg kikket også på pensumlitteraturen fra BST-230 og BST-120. For å finne medieinnspill har jeg brukt databasen Atekst, et digitalt avisarkiv, for å søke blant avisartikler. Jeg søkte etter artikler om «nye Ruten» i tidsperioden fra 2014 frem til i dag.

Teoriene jeg har valgt er fra litteratur som kan sies å dominere dagens medvirkningsfelt. Jeg valgte å benytte teori om medvirkning fra Arnstein (1969) og Fung (2006, som henviser til Nyseth & Ringholm, 2018) da de presenterer to ulike, men likevel sentrale forståelser for medvirkning. Mye av den nyere medvirkningslitteraturen bygger på Arnstein (1969), som blant annet modellen til Wøhni (2007) som jeg også benytter i oppgaven. Teoriene innen demokrati introduseres da de legger grunnlaget for hvorfor medvirkning som tema får et større fokus.

### 3.2 Validitet

Når det er snakk om validitet må det sees på om de innsamlede data faktisk måler det man ønsker å måle med studien (Ringdal, 2018, s. 108). Datamaterialet, og dermed teorien og empirien er valgt da det spesifikt inneholder informasjonen som er nødvendig for å besvare problemstillingen. De formulerte forskningsspørsmålene er også med på å holde en rettesnor gjennom arbeidet da de hjelper å konkretisere og spesifisere hvilket datamateriale som er nødvendig.

### 3.3 Reliabilitet

Reliabilitet handler om etterprøvnbarhet og at man ved «gjentatte målinger med samme måleinstrument» (Ringdal, 2018, s. 108) skal få det samme resultatet. Da jeg gjennom denne studien drøfter en spesifikk case, opp mot relevante og aktuelle teorier om medvirkning og demokrati skal i utgangspunktet andre kunne trekke samme konklusjoner om studien skulle vært gjentatt. Samtidig kan noe av datamaterialet som blant annet plandokumentene og medieinnspillene som velges for å eksemplifisere bære preg av at det er gjort en subjektiv vurdering av hva som skal trekkes frem under drøftingen.

## 4.0 Om valgt plan – Områderegulering for Ruten - Plansak 13/03191

Planprosessen, og dermed medvirkningsprosessen, som skal drøftes er et prosjekt som ligger i hjerte av Sandnes – nye Ruten. Det er Plansak 13/03191 – Områderegulering for Ruten, i Sandnes Kommune. Gjennom sakspapirene og mediainnspill vil jeg få innsikt i de ulike diskusjonene og samtalene som har vært rundt planleggingen av Ruten. Det er medvirkningsaspektene ved planprosessen som vil drøftes i oppgaven. Når det videre refereres til spesifikke dokumenter fra plansaken vil det referansen ha formatet «Plansak 13/03191-“dokumentnummer”». Nummeret refererer til plansaken og dokumentet, og er unikt som referansekode til saken i Sandnes kommunes arkiver. Ellers når det blir skrevet om «saken» eller «plansaken» generelt, så vil det fortsatt være denne plansaken det refereres til.

Før Ruten ble bygd om til bypark var området dominert av bil og biltrafikk. Området nord for terminalbygget besto i hovedsak av en parkeringsplass, men hadde også en skaterampe og et lite parkområde. Ruten er og har vært et viktig knutepunkt i Sandnes, men var sterkt preget av kriminalitet og bruk av rusmidler. Ruten hadde altså et stort behov for endring.

I over 50 år ble det diskutert hva det skulle bli av den store plassen [Ruten] midt i sentrum (Skjelstad, 2021). I 2007 vedtok bystyret i Sandnes at Ruten skulle bli en festplass med et underjordisk parkeringsanlegg. Utformingen av denne festplassen ville bli bestemt gjennom en arkitektkonkurranse. Kommunen inviterte i februar 2012 til en begrenset plan- og designkonkurranse for utformingen av byrommet Ruten (Hennissen, 2012). Kommunen fikk inn hele 36 søknader om kvalifisering til konkurransen, og fem arkitektkontor ble invitert videre i konkurransen. Arkitektkontoret Space Group gikk til slutt av med seieren, sammen med Superunion Architects, med sitt vinnerbidrag som de kalte «Lysningen».





*Figur: Fugleperspektiv av vinnerbidraget «Lysningen» (Hennissen, 2012)*

I en pressemelding uttalte Space Group og Super union:

Visjonen er at Ruten skal bli byens nye Central Park, og strategien er å kombinere en stor bypark - for veksten som kommer og for de store anledninger, med et rutenett av muligheter - en nedskalert underdeling av dedikerte byrom med intimitet og mangfold av aktiviteter. (*«Lysning» vant i Ruten*, 2012)

Vinnerutkastet ble omtalt som en favoritt blant sentrale politikere i Sandnes, og flere representanter var til stede når juryformann, ordfører Stanley Wirak, offentliggjorde vinnerbidraget (Andreassen & Ådnøy, 2012).

I 2013 godkjente formannskapet en avtale mellom Sandnes Kommune og Sandnes tomteselskap om utarbeidelse av områdeplan for Ruten. Videre i 2014 godkjente Sandnes Bystyre stiftelsen av selskapet Ruten Parkering AS, som var et samarbeid mellom kommunen og kommersielle aktører. Selskapet skulle utrede muligheten for bygging av 750 underjordiske parkeringsplasser, som ville komme under Ruten. I 2014 behandlet formannskapet et kostnadsoverslag som viste at nye Ruten med planlagt parkering ville komme på ca. 800 millioner kroner, men at deler av planen som omhandlet utvidelse av jernbaneunderganger ville bli tatt ut av summen.

Utvalg for byutvikling fikk i november 2015 programmet til behandling, og endelig behandling i bystyret skjedde i første kvartal 2017 (J. T. Olsen, 2015).

Byggearbeidet startet høsten 2019, og første del av parken sto ferdig sommeren 2020. Parken var da åpen noen uker før området ble sperret av i begynnelsen av september for å kunne fullføres. I februar 2021 var landemerket «ringen» ferdig montert og parken ble åpnet for godt (*Sandnes kommune - Nye Ruten*, u.å.).

#### 4. 1 Medvirkningsforløpet i planprosessen

I forkant av arkitektkonkurransen i 2010 ble det holdt en workshop for barn og unge på Vitenfabrikken i Sandnes med et mål om å inkludere disse i planlegging av fremtidens Sandnes. Temaene som dominerte blant de unges interesser var ønsket et styrket kollektivtilbud, flere og bedre sykkelveier, idrettsanlegg og fritidstilbud i alle bydeler, og park og grønne lunger i byen. De ønsket at Sandnes skulle være en plass for alle med et inkluderende mangfold, og gi et godt oppvekstmiljø (Plansak 13/03191-27).

I oktober 2014 gikk det ut varslingsbrev fra plankonsulentene (Space Group og Superunion) om oppstart med reguleringsarbeidet på ruten. I dette varslingsbrevet klargjøres det at det vil være mulig å uttale seg til planforslaget under offentlig ettersyn selv etter utvalg for byutviklings førstegangsbehandling.

I forslaget for planprogrammet skrives det:

Kravet til informasjon og medvirkning sikres gjennom: Varsel om planoppstart og høring av forslag til planprogram ved avisannonse og brev til berørte parter. Utsending av fastsatt program til alle som har gitt uttalelse. Høring av reguleringsplan med konsekvensutredning, inkl. informasjonsmøte i regi av kommunen. (Plansak 13/03191-10)

Utover dette finner man ikke noen nærmere beskrivelser av medvirkning i planprogrammet.

Fra dette punktet kan man i innsynsløsningen se at det begynner å komme inn uttalelser fra ulike berørte parter som rådgivende organer, nærliggende sameier og bedrifter, og andre

høringsinstanser som blant annet Fylkesmannen (i dag Statsforvalteren) i Rogaland og Statens vegvesen.

I juni 2015 ble det i forbindelse med arrangementet Barnas By avholdt workshop på Vitenfabrikken, med et mål om å få innspill og ideer fra en ung målgruppe i det pågående planarbeidet med Ruten. Slik det ble beskrevet skulle workshopen sikre «at arbeidet og endelig løsning er best mulig forankret og gjenspeiler behov og ønsker til disse innbyggerne i Sandnes» (Spacegroup & Superunion, 2017). Innspillene som kom inn her lignet i stor grad de som kom inn i forkant av planprosessen, men med mer spesifikke tilbakemeldinger på den foreløpige planen. Tilbakemeldingene fra de unge ble presentert som et fokuspunkt, og de synes at den nye planen hadde for mye parkering, de ønsket skatepark, og ønsket at parken skulle være frodig, lys, og fin.

I april 2016 ble det avholdt en 1-ukes Pop-up på Coffeeberry, en lokal kafé midt på Ruten, hvor folk fikk mulighet til å møte og snakke med arkitektene og representanter fra kommunen. Inne på cafeen var den fysiske modellen av vinnerforslaget satt opp, med planforslaget presentert. Det ble en arena for diskusjon, og gjorde det også mulig for folk å avklare ting de skulle lure på, og stille spørsmål direkte til de som hadde oversikt i saken. Også for politikerne ble dette en anledning til å sette seg godt inn i saken, og også komme med innspill, utover sin formelle rolle som politiker. Oppsummert omhandlet innspillene positive holdninger til mindre biltrafikk, flere arealer for grønt, fotgjengere og myke trafikanter, samt andre tema rundt dette. Det ble stilt høye forventninger til parken og området rundt.

Gjennom de ulike dokumentene blir det tydelig at det har blitt holdt et spesielt fokus på barn og unges involvering i planleggingsprosessen, og det står spesifikt i flere møtereferater om dette. I henhold til barnekonvensjonen har «alle barn har rett til å si sin mening, og barns meninger skal tillegges vekt når avgjørelser blir tatt» (*Hva er medvirkning?*, u.å.). Blant annet i referat fra oppstartsmøte er det skrevet «Under prosessen må det vurderes å gi barnas representanter eller barnas bystyre en presentasjon og anledning til å uttale seg» (Plansak 13/03191-6). Man kan også se det igjen ved de ulike workshopene som har blitt gjennomført, hvor barn og unge spesifikt har vært invitert. Sandnes unge bystyre har med representanter holdt jevnlig dialog med prosjektledere, hvor de har kommet med innspill og ønsker for nye Ruten.

De ulike innspillene og kommentarene som kom inn skriftlig ble oppsummert med merknader fra forslagsstiller Space Group, med svar til de som kom med innspillene. Enkelt innspill som er kommet via andre kanaler eller muntlig er ikke dokumentert på samme vis. Noen av disse innspillene reflekteres i oppsummeringer og presentasjoner holdt av forslagsstiller, men det er umulig å vite hvor mange innspill som inngår i oppsamlingene, eller om relevante innspill kan ha blitt strøket og dermed ikke ha blitt presentert.

## 5.0 Analyse og drøfting av medvirkningen gjennom plansaken

I dette kapittelet vil de tre forskningsspørsmålene besvares, og dermed også problemstillingen.

### 5.1 Hvordan ble medvirkningen gjennomført?

Medvirkningen ble minimalt beskrevet i selve planforslaget, hvor det ikke ble redegjort for noe mer enn det som er lovpålagt. I epostdialog med planavdelingen i kommunen ble det klart at i større byplanleggingsprosjekter, som ved planleggingen av nye Ruten, blir det gjennomført et mer omfattende medvirkningsopplegg enn det som er lovpålagt. Hvordan medvirkningen skulle gjennomføres spesifikt i denne saken finner jeg derimot ikke mer informasjon om. Gjennom samtaler med representanter fra kommunen ble det også tydelig at medvirkning var et fokus både i forkant av, men også under prosjektet, noe som da gjør det særlig interessant å se hvor lite medvirkningen ble planlagt, og i etterkant dokumentert.

Gjennom medvirkningsforløpet finner man flere trekk og eksempler på punktene presentert i modellen til Wøhni. Det kan potensielt også finnes flere innspill som man nå i ettertid ikke vil kunne si noe om, på grunn av mangelen på dokumentasjon. Hadde medvirkningen vært planlagt og dokumentert annerledes ville også oppfatningen av saken, og dermed også drøftingen kunne gitt et annet resultat.

I Wøhni's modell for medvirkning ble det presentert 5 ulike trinn for medvirkning, med offentlighet og lovens minstekrav som nummer 1, og beslutningsrett som nummer 5. Slik det ble skrevet om medvirkning i planforslaget så det ut som at medvirkningen kun ville bli lagt på et minstekrav, da det ikke ble skrevet noe utfyllende om det. For forslagsstilleren å gjøre det på denne måten kan være positiv i den forstand at det gir mer frihet til å bruke medvirkningen som et aktivt verktøy der det blir behov, i stedet for at man blir låst til at det må gjennomføres på en spesifikk måte. Samtidig skaper det lite trygghet og forutsigbarhet for gjennomføringen, og kan gjøre det vanskeligere å følge hvor langt i prosessen saken har kommet, og hvilke samtaler og argumenter som finner sted.

I den ene samtalen jeg hadde med en representant fra kommunen stilte jeg spørsmål om det ble laget noen spesifikk eller mer utdypet plan for gjennomføring av medvirkning i dette prosjektet. Svaret jeg fikk var at det ikke ble laget. Likevel fikk jeg inntrykk av at medvirkningen var noe

som sto i fokus gjennom arbeidet. Jeg ble fortalt at medvirkningen var noe som de i stor grad tilpasset og ordnet underveis, der de så behovet for det. Dette er noe man finner trekk til i det endelige resultatet, ved at man kan se hvordan det underveis ble ordnet med blant annet folkemøter og workshops.

Gjennom planprosessen (også før planens oppstart) ble det avholdt workshoper med deltakere fra ulike grupper, samt at det ble laget samlingspunkter som pop-up'en på Coffeeberry hvor det aktivt ble innhentet innspill og åpnet for debatt og diskusjon med berørte og interesserte parter. I motsetning til minimumsnivået som blir presentert i planprogrammet, kommer man her opp på det fjerde trinnet i stigen til Wøhni; *medbestemmelse*. Wøhni beskriver dette som en medvirkningsform som:

legger opp til stor grad av aktivisering av berørte for at de berørte skal kunne være med å utforme planen dvs. gis større eller mindre grad medbestemmelse over planarbeidet. Det legges opp til bruk av arbeidsgrupper og forskjellige former for verksteder. [...] Hensikten med arbeidsformen er blant annet å få til dialog som både utvider handlingsrommet, finner alternativer og kan være med å skape konsensus. (Wøhni, 2007, s. 18)

Dette kan sies å være det høyeste trinnet man vil kunne nå i en slik type byutviklings sak, da «å formelt avgi beslutningsrett for plansaker fra politiske organ til ad-hoc organ [...] vil være i strid med plan- og bygningslovens regler om at planer skal vedtas av folkevalgte organer. (Wøhni, 2007, s. 41) Selv om *beslutningsrett* i modellen til Wøhni presenteres som det høyeste nivået for medvirkning, vil det etter lovverket ikke være mulig at berørte parter får beslutningsrett i plansaken, og dermed også ikke mulig å nå dette nivået. Fung (2006, som henvist i Nyseth & Ringholm, 2018, s. 264) påpeker at vanlige borgere i liten grad er direkte involvert i planbeslutninger, og at de fleste heller ikke har en forventning om å skulle ha direkte innflytelse.

I teorien til Fung i dimensjonen om «hvem deltar» peker han på at det alltid blir gjort en form for seleksjon når det blir avholdt ulike møter. Dette kunne man se trekk til gjennom planprosessen, for eksempel på folkemøtet på Vitenfabrikken. På møtet skulle plansaken presenteres, og det gikk ut en åpen invitasjon slik at de som ønsket det ville ha mulighet til å komme på møtet. Resultatet ble derimot at forsamlingen i hovedsak besto av eldre menn som først og fremst ønsket å snakke om parkeringsplasser i sentrum. Man finner også andre former

for seleksjon hvor enkelte grupper eller personer blir invitert direkte, da man potensielt ellers ikke ville fått deres innspill. Denne formen for seleksjon har vært særlig benyttet for å kunne få innspill fra barn og unge. Barn og unge ble ved flere anledninger invitert til ulike workshops og møter, samt at det ble holdt løpende dialog med representanter fra denne gruppen.

Gjennom innsynsdokumentene kan de se ut som at det først og fremst er de som er direkte berørt av Ruten som har valgt å uttale seg til høringer og kommet med innspill – enda et eksempel på hvor man kan se seleksjon. I hovedsak kan det se ut som at det er bedriftseiere som har vært aktive.

I en presentasjon avholdt av Space Group og Superunion i 2017, presenterte de noen av innspillene som kom inn når de hadde pop-up på Coffeeberry. De samlet innspillene og presenterte hovedtrekkene og den oppfatningen de opplevde at folk hadde til plansaken. Ut over oppsummeringen de gjennomførte i sin presentasjon finner man ikke noen større utdypning av innspillene. Det gis heller ikke innsyn i noen av de individuelle innspillene som kom inn.

## 5.2 Hvilke interesser og innspill kan kartlegges gjennom prosjektet?

Gjennom planprosessen med de ulike høringsrundene som ble holdt, og innspillene som kom inn, ser man et spekter av ulike meninger. Mange av disse faller innenfor samme interesseområder, og de to interesseområdene som skiller seg særlig ut gjennom planprosessen er trafikk og parkering, og utforming av selve parken. Et annet element som skapte debatt, men som ikke kom så tydelig frem gjennom sakspapirene var benken for de rusavhengige, som også bare kalles «Benken» av lokalbefolkningen.

Selv om det er samsvar omkring interesse innenfor de ulike interesseområdene er synspunktene forskjellige, noe som kan presentere dilemma når det skal arbeides med planen. Selv om det også finnes innspill som kanskje ikke passer majoriteten i sin gruppe, vil jeg her presentere noen av mine hovedfunn.

### 5.2.1 Bil og parkering

Mange av innspillene rundt bil og parkering går i retning av at det ikke er ønske om parkering under Ruten, som det ble presentert i det første planforslaget fra arkitektene. Likevel er det to poler som skiller seg ut i 'debatten', med mer av den eldre befolkningen for parkering under Ruten, mens den yngre generasjonen ikke ønsker parkering. Representanter fra næringslivet i Sandnes uttrykker også et ønske om parkering på Ruten.

Pensjonistforbundet og Eldrerådet var tydelige på at det fortsatt ville være behov for parkering så sentralt som på Ruten. De understreket utfordringene pensjonister og personer med ulike handikap vil kunne oppleve ved at det er mindre parkering i sentrum. Kollektivtransport er ikke like tilgjengelig for alle, og for dem som er avhengige av å bilen må byen fortsatt kunne brukes. I en uttalelse adressert til Superunion Architects skrev Eldrerådet i Sandnes at «Eldrerådet i Sandnes krever at det ved regulering og utbygging planlegges og utbygges slik at eldre og bevegelseshemmede lett kan ta seg frem» (Plansak 13/03191-12).

Enkelte privatpersoner har også sendt inn epost i forbindelse med plansaken – og en var tydelig på hva han mente. Han skrev: «*Kjære Sandnespolitikere. Dere er helt i takt med de siste trendene i moderne byutvikling ved å begrense parkeringen i sentrum. Stå på, ikke gi etter for de gammeldagse som vil ha parkering under nye Ruten*» (Plansak 13/03191-97). En annen hadde et annet syn på saken og skrev «*Jeg håper så inderlig at vi får til Parkering under Ruten!!*» (Plansak 13/03191-68)

Næringsforeningen i Stavanger (som dekker Stavanger-regionen inkludert Sandnes) pekte på et behov for «tilstrekkelig attraktive parkeringsplasser i Sandnes sentrum», og at det var «beklagelig at planen ikke framstår tilstrekkelig forankret blant de som skal investere og drive næringsutvikling i Sandnes sentrum» (Plansak 13/03191-92), med referanse til parkeringsplasser. Dette ble også tatt videre i media, hvor først Dag Halvorsen fra Næringsforeningens ressursgruppe for Sandnes påpekte viktigheten av attraktive parkeringsplasser i sentrum for sentrumshandelen i et debattinnlegg (Halvorsen, 2017a), før Milan Aran (tidligere ung ordfører i Sandnes) svarte Halvorsen og pekte på viktigheten av å heller skulle ha et «sunt og godt» bymiljø med ny bypark (Aran, 2017). Selv om det fra næringslivets side kan se ut som at de ønsker både bypark og parkering (Halvorsen, 2017b) er de unge tydelige på at parkeringen bør og må droppes, og at bare byparken skal stå i fokus.



Selskapet Vågsgaten 40 AS pekte på utfordringene de som bedriftseiere ville ha i sentrum om det planlagte underjordiske parkeringshuset ikke ble bygget på Ruten. De var også skuffet over manglende samarbeid om utvikling mellom planleggerne og kommunen, og grunneierne (Plansak 13/03191-94). Også Halvorsen (2017b) skrev i sitt debattinnlegg at han savnet bedre kommunikasjon mellom næringslivet og planleggerne. Vågsgaten 40 AS gikk blant annet inn som aksjonær ved etableringen av Ruten Parkering AS, og mente at det ikke ble benyttet som det forumet det var planlagt som, da planleggerne ikke drøftet sine planer der (Plansak 13/03191-94).

Med tanke på hvor mye det var snakk om parkering gjennom planprosessen skulle man trodd at parkering fortsatt var et tema som ble snakket om nå i ettertid, men jeg finner ingen artikler som tilsier at det nå er noe misnøye.

### 5.2.2 Utforming av parken

Barn og unge var tydelig på at de ville at fokuset skulle ligge på det å få et fint grøntareal, fremfor å prioritere nye parkeringsplasser. I en epost til arkitektene la tidligere ung ordfører i Sandnes Unge Bystyre frem flere forslag, blant annet ønsket om at Ruten skulle bli et sted hvor det var mulig for barn og unge å bare 'henge' (Plansak 13/03191-31). Han refererte til ungdomshuset i Langgata som et av de eneste stedene unge kunne oppholde seg uten å måtte kjøpe noe, men at stedet hadde et ubehagelig rykte og derfor mange heller unnlot å gå ut.

I et innspill fra avdelingen kultur & fritid i Sandnes kommune trakk avdelingssjefen frem innspill barn og unge hadde hatt til kommuneplanen:

Ungdommer er [...] opptatt av et grønt miljø og vi vil at Sandnes skal være en grønn by. For å oppnå bedre trivsel er natur et sentralt stikkord. Å spre grønn glede over det urbane vil absolutt øke trivselen, mener de fleste barn og unge, og da er Ruten et viktig område å ta tak i. (Plansak 13/03191-16)

I likhet med barn og unge er næringslivet positive til byparken som ble lagt frem i planen (Halvorsen, 2017b).

Barn og unge ønsket at det skulle være med skatepark videre i programmet, noe som endte opp i det endelige planforslaget.

### 5.2.3 «Benken»

Den kjente «Benken» på Ruten var ikke en del av det opprinnelige planforslaget fra arkitektene, men det ble likevel tydelig hva folk mente om benken. Bakgrunnshistorien er at det i 2004 ble de satt opp to benker ved et sykkelskur på Ruten. Over tid ble disse benkene et tilholdssted for en gruppering med rusavhengige. Benkene har blitt et sosialt samlingspunkt hvor de som kanskje ellers har falt utfor samfunnet, men som nå får mulighet til å komme sammen med andre (F. Olsen, 2019).

I en høringsuttalelse fra Milan Aran fra Sandnes unge bystyre uttalte han: «Vil ikke at ruten skal bli en plass der rusmisbrukere er» (Plansak 13/03191-71). Dette er meninger som går igjen i flere av Sandnes unge bystyres innspill. De ønsket «Benken», og dermed også brukerne av den bort fra Ruten. Innehaver av Narvesen på Ruten mente rusmisbrukerne bidro til at miljøet i Sandnes sentrum ble så dårlig at kunder heller valgte å dra andre steder (Skjæveland, 2019), og var derfor også negative til at det på nye Ruten skulle bli tilrettelagt for at brukerne av den «gamle» benken fortsatt skulle ha tilholdssted. For brukerne av «Benken» var den derimot uvurderlig. En av de rusavhengige som holdt fast til på «Benken» uttrykte i en samtale at dersom benken hadde blitt fjernet, så hadde 'de' tatt alt han hadde (F. Olsen, 2019).

I utgangspunktet var heller ikke politiet tilhenger av at det skulle bygges en ny og forbedret tilholdssted for rusavhengige på ruten, og de ønsket helst at «Benken» skulle settes opp utenfor bykjernen (Minge, 2020). Nå i ettertid er politiet positive til effektene av den sentrale plasseringen. «Ved å legge russcenen i sentrum kan politiet kontrollere aktivitetene som foregår der, og hjelpeapparat er lett tilgjengelig. Brukerne vet at dersom de bryter reglene vil «Benken» bli stengt, det gir en selvjustiseffekt» (Bø, 2021). Benken fungerer først og fremst som et sosialt samlingspunkt, og på grunn av benkens plassering er det også begrenset hvilke aktiviteter som kan finne sted der og det foregår en form for selvjustis. Dette er en positiv effekt man på forhånd kanskje ikke hadde forutsett. For de som er bekymret for at Benken skal bli et sted for narkotikasalg påpekes det at rusmiljøet på Ruten er todelt, og brukerne av benken ikke er de som utgjør noen risiko (Hennig, 2020).

Som et svar til de som ønsket «Benken» fjernet fra Ruten svarte ordfører Stanley Wirak at «Alle skal få bevege seg der de vil i sentrum. Vi er alle mennesker og vi hører alle til i denne byen. Vi kan ikke stenge noen ute på noen måte. [...] En person er en person og alle er velkomne i Sandnes» (Skjæveland, 2019).

Etter politisk behandling endte «Benken» opp i den endelige planen, på tross av motstand.

### 5.3 Hvilken effekt har medvirkningen hatt?

Den første effekten fra Lucas (1976) sier at informasjon blir mer tilgjengelig gjennom medvirkning. Ideen er at man da får mulighet til å vurdere de ulike argumentene som ligger til grunn. En utfordring jeg opplevde når jeg arbeidet med oppgaven var at man ikke får 'all' nødvendig informasjon. Av sakspapirene, innspill og dokumentene som er lastet opp i innsynsløsningen finner man bare de som er kommet inn skriftlig. Det vil altså potensielt finnes flere innspill som kan ha bidratt i debatten som man rett og slett ikke finner tilbake til fordi de er kommet inn muntlig og ikke dokumentert. Om det er kommet inn andre skriftlige innspill utover det som er lastet opp i arkivet er det også vanskelig å si noe om.

Arnstein (1969) pekte på utfordringen ved at medvirkning som ikke blir gjennomført godt eller riktig vil kunne ende opp som et tomt ritual. Dette er også noe som reflekteres i effektene til Lucas. Dagens lovverk for medvirkning gjør lite for å forhindre at medvirkning nettopp blir et slikt tomt ritual. Likevel opplevde jeg gjennom mine samtaler, og arbeidet med oppgaven at det finnes et ønske og en entusiasme for at medvirkningen skal være godt gjennomført blant dem som arbeider med planen. Det finnes altså et ønske om å gjennomføre prosesser folk kan være fornøyde med, og i ettertid kan være stolte av. På bakgrunn av dette er det også interessant at det ikke gjøres mer for å sikre forutsigbarhet ved å planlegge og dokumentere medvirkningen enda bedre.

Selv om det ble møtt av en del motstand å skulle fjerne den underjordiske parkeringsplassen fra planprogrammet virker det likevel nå i ettertid som at den endelige planen, og byparken som nå er på plass er godt tatt imot. Dette kan ha sammenheng med medvirkningen som ble gjennomført, og som påpekt av Lucas (1976, som gjengitt av Wøhni, 2007): «Selv om en avgjørelse ikke får allmenn tilslutning, kan den bli akseptert ettersom folk har deltatt i debatter

som ledet opp til avgjørelsen». Noe av motstanden har nok også vært bunnet i frykt for det ukjente. Når man nå i etterkant kan se resultatet, og får erfart at parkering ikke ble det problemet man skulle trodd, er det lettere å være positiv til og stolt av parken. Dagens ordfører for barnas unge bystyre, Milla Sofie Hansen, uttrykte i et intervju med Byas (bilag til Stavanger Aftenblad) at hun er veldig fornøyd med den utviklingen man nå ser i Sandnes, og at mye av det kommer av oppgraderingen av Ruten (Johnsen, 2021).

I disse dager står Sandnes kommune som en av finalistene i konkurransen om å bli Norges mest attraktive by eller sted i 2022 (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Av det som har skjedd i Sandnes den siste tiden peker ordfører Stanley Wirak på Ruten som noe av det som nå er positivt i byen – og ser på Ruten som et symbol for den ‘nye byen’ (Oskarsen, 2022). «All kritikken som handlet om at det kostet for mye penger har nå stilnet, og det er fordi folk har blitt glad i nye Ruten. Dessuten har det hatt positive ringvirkninger for butikkene i sentrum og næringslivet» (Oskarsen, 2022), uttrykte kommunedirektøren Bodil Sivertsen.

#### 5.4 Oppsummering analyse

Et element jeg ser går igjen er manglende eller utilstrekkelig dokumentasjon. Jeg synes det er overraskende at det ikke legges større fokus på planlegging og dokumentasjon av medvirkning når det fra kommunens side blir påstått at medvirkning er noe som skal prioriteres. Fra et forvaltnings- og forskningsståsted er det også vanskelig å skulle ettergå prosessen slik det dokumenteres i dag. For den ‘alminnelige’ innbyggeren blir det også veldig vanskelig å følge samtalen som foregår, og man må i utgangspunktet være ekstremt interessert og aktiv i saken fra begynnelsen for å få med seg det som blir diskutert. Av effektene Lucas (1976) skal mer informasjon bli gjort tilgjengelig gjennom medvirkning. En forutsetning for det er da at innspill og argumenter er dokumentert tilstrekkelig.

Manglende eller utilstrekkelig dokumentasjon er også med på å skape en følelse av at medvirkning blir noe som gjennomføres for å kunne «tick-the-box» for å oppfylle lovkravet eller, som beskrevet av Arnstein (1969) at det blir et «empty ritual». På grunn av dette kan det stilles spørsmål til om medvirkning på et minimumsnivå er godt nok, når praksisen er som den er. Bedre dokumentasjon vil kunne styrke følelsen av at medvirkning er noe som prioriteres, og

det vil kunne bidra til å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag for beslutninger, som igjen kan styrke den demokratiske legitimiteten i vedtakene som det resulterer i.

Av de ulike innspillene som kom inn kan det se ut som at det har vært størst diskusjon og uenighet rundt område bil og parkering. Der ser man et tydelig skille med barn og unge på den ene siden, og næringslivet og de eldre på den andre. I motsetning til innspillene rundt bil og parkering kan det se ut som at det i mye større grad er samhörighet rundt innspillene som kom inn rundt utforming av parken.

Den foreløpige mottakelsen av byparken på Ruten er veldig god. En familiefar beskrev i en e-post til ordføreren at Ruten er det «beste som har skjedd i Sandnes» (Hennig, 2020), og at han ikke var i tvil om at han ville ta med ungene dit. «Det er noe for alle der, en benk å sitte på, en skatepark. Jeg tror det blir veldig bra», fortsatte han. Nye Ruten har også imponert jurymedlemmene i kåringen av Norges mest attraktive. Et jurymedlem utalte at «det er tydelig at det har vært et kunnskapsgrunnlag her, som har gjort at sentrum ser veldig ordentlig ut», og en annen at «utviklingen som har skjedd er dramatisk flott», og en siste «Den nye parken på Ruten er helt fantastisk. Det er en park som alle andre kommuner burde komme og se på» (Hammer, 2022).

## 6.0 Oppsummering og avslutning

Gjennom oppgaven har jeg forsøkt å besvare problemstillingen: «Hvordan har borgermedvirkning vært med på å forme planprosessen og gjennomføringen av prosjektet nye Ruten i Sandnes kommune?», og forskningsspørsmålene «hvordan ble medvirkningen gjennomført?», «hvilke interesser og innspill kan kartlegges gjennom prosjektet?», og «hvilken effekt har medvirkningen hatt?». Teoriene rundt medvirkning og demokrati har bidratt til at jeg kunne drøfte medvirkningsforløpet, samt kartlegge innspillene og se på effekten medvirkningen har hatt.

Gjennom arbeidet kunne innspillene plasseres i særlig to kategorier: bil og parkering, og parkens utforming. Diskusjoner om det underjordiske parkeringshuset gikk igjen og igjen. De som utpreget seg i 'debatten' var eldre og næringsdrivende på den ene siden hvor de var for parkering under Ruten, og barn og unge som ikke ønsket parkering. Det var større samhörighet blant de ulike gruppene når det kom til parkens utforming. Diskusjonen rundt «Benken» var også aktuell, men var ikke særlig dokumentert i innsynsløsningen, men heller mer synlig i media. «Benken» møtte mye motstand, men kom likevel med etter politisk behandling.

Resultatet av plansaken og byparken man ser i dag er positivt, med gode tilbakemeldinger fra forskjellige brukere av parken. Og med Sandnes som finalist i kåringen av Norges mest attraktive by er det ingenting som tyder på at det kommer til å endre seg.

Gjennom plandokumentene og medieinnspill har vi kunne sett hvordan medvirkning kan være med på å forme planprosessen og gjennomføringen av en byutviklings sak. Vi kan se hvordan byen ikke bare er for folk, men også av folk. Selv om ordinære innbyggere ikke har direkte beslutningsmakt i planprosessen, kan man likevel se hvordan de kan ha innflytelse på de beslutningene som finner sted.

## 7.0 Referanser

- Andreassen, H., & Ådnøy, Å. (2012, oktober 4). «Lysning» vekker jubel hos folkevalgte. *Stavanger Aftenblad*.
- Aran, M. (2017, april 22). Prioritér bypark på Ruten framfor parkeringsplasser. *Stavanger Aftenblad*.
- Arealbruk i kommunene.* (u.å.). SSB. Hentet 27. mars 2022, fra <https://www.ssb.no/kommuneareal>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4). <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Cappelen Damm akademisk.
- Bø, J. B. (2021, november 2). Sandnes kommune ga rusavhengige et samlingssted midt i sentrum—Hvordan har det fungert? *Stavanger Aftenblad*. <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/34PqVv/sandnes-kommune-ga-rusavhengige-et-samlingssted-midt-i-sentrum-hvordan-har-det-fungert>
- Habermas, J. (1999). *Kommunikativ handling, moral og rett*. Tano Aschehoug.
- Halvorsen, D. (2017a, april 3). Vi trenger nok attraktiv parkering i Sandnes. *Stavanger Aftenblad*.
- Halvorsen, D. (2017b, mai 4). Næringslivet vil ha både bypark og parkering. *Stavanger Aftenblad*.
- Hammer, I. (2022, mai 4). (+) *Alexandria finsiktet Sandnes før avgjørelsen: – Utviklingen som har skjedd er dramatisk flott*. Sandnesposten. <https://www.sandnesposten.no/5-105-556114>
- Hennig, G. E. (2020, juli 13). *Bekymring for mulig rus-rekruttering i den nye parken: – Vi har ikke fått inn meldinger, sier politiet*. Sandnesposten. <https://www.sandnesposten.no/5-105-283402>
- Hennissen, G. K. (2012, oktober 5). *Kollektivknutepunkt blir ny bypark i Sandnes* (<https://www.arkitektnytt.no/>) [Text/html]. [arkitektnytt.no](https://www.arkitektnytt.no/); [arkitektnytt.no](https://www.arkitektnytt.no/).

<https://www.arkitektnytt.no/nyheter/kollektivknutepunkt-blir-ny-bypark-i-sandnes>

*Hva er medvirkning?* (u.å.). UngMed. Hentet 11. mai 2022, fra <https://ungmed.no/hva-er-medvirkning/>

Johnsen, C. A. (2021, november 16). Milla (16) er ordfører for de unge i Sandnes—Tar et oppgjør med dårlige rykter. *Byas*. <https://www.byas.no/aktuelt/i/v592gl/milla-sofie-hansen-16-er-sandnes-ungdommens-nye-ordfoerer-alle-skal-ha-en-god-oppvekst-her>

Knudtzon, L. C. (2018). Helvete i Paradis-demokratisk kamp ved fortetting. *Kart og Plan*, 78.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022, april 20). *Harstad, Bryne og Sandnes konkurrerer om Attraktiv by-prisen i 2022* [Pressemelding]. Regjeringen.no; [regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/harstad-bryne-og-sandnes-konkurrerer-om-attraktiv-by-prisen-i/id2908813/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/harstad-bryne-og-sandnes-konkurrerer-om-attraktiv-by-prisen-i/id2908813/)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Medvirkning i planlegging* [BrosjyreVeiledning]. Regjeringen.no; [regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Medvirkning-i-planlegging/id764244/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Medvirkning-i-planlegging/id764244/)

*Kommunefakta Sandnes*. (u.å.). SSB. Hentet 27. mars 2022, fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/kommune>

Loe, M. Q. (2015). *Borgermedvirkning i kommunal samfunnsplanlegging* [Masteroppgave, Høgskulen i Volda]. [https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/bitstream/handle/11250/2645200/master\\_Loe\\_MQ\\_IPA309\\_H15.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/bitstream/handle/11250/2645200/master_Loe_MQ_IPA309_H15.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

*Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. (2008). <https://lovdata.no/pro/NL/lov/2008-06-27-71>

Lucas, J. R. (1976). *Democracy and Participation*. Penguin Books.

«Lysning» vant i Ruten. (2012, oktober 3). Byggfakta. <https://nyheter.byggfakta.no/lysning-vant-i-ruten-52892/nyhet.html?page=2>

Minge, A. (2020, november 19). De usynlige på «Benken». *Aftenbladet*. <https://www.aftenbladet.no/magasin/i/kJ4Opk/de-usynlige-paa-benken>



- Nyseth, T., & Ringholm, T. (2018). Medvirkning i demokratiske spenningsfelt. I N. Aarsæther & G. Sandkjær, *Plan- og bygningsloven 2008: En lov for vår tid?* (s. 259–275). Universitetsforl.
- Olsen, F. (2019, august 29). (+) *Wirak lover plass til alle på nye Ruten, men den berømte*. Sandnesposten. <https://www.sandnesposten.no/5-105-191070>
- Olsen, J. T. (2015, september 10). Hvorfor skjer det ikke noe på Ruten? *Stavanger Aftenblad*.  
*Oria søketjeneste*. (u.å.). UNIT. Hentet 10. mai 2022, fra <https://www.unit.no/en/node/469>
- Oskarsen, T. H. (2022, april 20). *Kan bli Norges mest attraktive by*. Dagsavisen. <https://www.dagsavisen.no/rogalandsavis/nyheter/2022/04/20/kan-bli-norges-mest-attraktive-by/>
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg.). Fagbokforl.
- Sager, T. (1991). *Planlegging med samfunnsperspektiv: Analysemetode*. Tapir.
- SANDNES - Sak—Plan 2013111—Områderegulering for Ruten*. (u.å.). Sandnes kommune opengov 360 online. Hentet 20. april 2022, fra <https://opengov.360online.com/Cases/SANDNES/Case/Details/15002075?documentID=15303423>
- Sandnes kommune—Nye Ruten*. (u.å.). Hentet 9. mai 2022, fra <https://www.sandnes.kommune.no/teknisk-og-eiendom/nye-ruten2/>
- Skjelstad, R. (2021, juni 22). Nye Ruten er flott bybygging—*Stavanger Aftenblad*—Login. *Stavanger Aftenblad*. <https://app-retriever-info-com.ezproxy.uis.no/services/archive?searchString=Arkitekturanmeldelse>
- Skjæveland, R. (2019, september 11). (+) *Frustrert etter flyttingen av Ruten-benken: – Wirak er invitert til å jobbe her en uke, så får han se hvordan det virkelig er*. Sandnesposten. <https://www.sandnesposten.no/5-105-192841>
- Spacegroup & Superunion. (2017, mars 13). *Ruten—"Lysning" Bygulvet og ringen* [Powerpoint].

Thorsnæs, G., Lauritzen, P. R., Amoriza, S. E. de, & Allkunne. (2022). Sandnes. I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/Sandnes>

Wøhni, A. (2007). *Virker Medvirkning Virkelig? Evaluering av planmedvirkning i storbyene*. [Sluttrapport]. <http://www.allgronn.org/virker%20medvirkning%20virkelig.pdf>