

Strategisk byledelse – det tredje planregimet?



Rina Brunsell Harsvik

Veileder Peter Hemmersam

Dato: 06.12.2021

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

Takk!

Takk til veileder Peter Hemmersam for kyndig veiledning og støtte under det som for meg ble et omfattende og spennende arbeid.

Takk til Lisbet Harboe, Erling Dokk Holm og Peter Hemmersam for diskusjoner og innspill til oppgaven, og for tre lærerike og fanatiske år på studiet. Dette var noe av det beste jeg har gjort.

En spesiell takk til Alexandre Chemetoff som delte av sine omfattende erfaringer og sin kunnskap.

Takk til de tre danske aktørene jeg intervjuet for at de stilte opp og delte av sine kunnskap og erfaring, og for at jeg ble så godt tatt imot.

Stor takk til medstudentene på MURB for opplysende og spennende diskusjoner og fantastiske studieturer. Måtte diskusjonen aldri slutte!

Takk til familien min som har vært tålmodige og oppmuntrende, spesielt Wegard for diskusjoner og kommentarer, og Oda for teknisk tips og bistand.

Og takk til AHO som har betydd så mye i livet mitt.

Forsidebilde: Les Machines de l'île. Le Grand éléphant, Nantes' Guggenheim. Foto: Rina Brunsell Harsvik

Innhold

Del 1 Innledning	s. 5
Sammendrag	s. 5
Introduksjon	s. 6
Problemstilling	s. 8
Metode	s. 8
Hvilken teori bygger jeg på - teoretisk grunnlag for oppgaven	s. 9
Presentasjon av oppgavens sentrale teoretikere	s. 10
Ordforklaringer	s. 14
Del 2: Bakgrunn – relevante tema fra Oslo-politikken for oppgaven	s. 16
Boligpolitikken utvikling frem til i dag	s. 16
Byutviklingscaser – Bjørvika og Hovinbyen	s. 19
Del 3: Teori	s. 28
Bakgrunn	s. 28
Utvikling av to planregimer	s. 28
Teorier om strategisk planlegging	s. 32
Jens Kvorning's tilnærming til strategisk byledelse og planlegging	s. 45
To eksempler på strategisk byledelse og planlegging	s. 50
Teorier om makt	s. 53
Del 4: Empiri	s. 59
Strategisk planlegging i praksis – intervju med Alexandre Chemetoff	s. 59
Strategisk byledelse i praksis – oppsummering av intervjuer	s. 65
Del 5: Drøfting	s. 69
Oppsummering av teorien	s. 69
Drøfting om makt	s. 71
Drøfting om strategisk byledelse og planlegging	s. 77
Drøfting om Jens Kvorning's tilnærming	s. 84
Mot et paradigmeskifte	s. 89

Oppsummering av drøftingen	s. 91
Casegjennomgang – enkel sammenlikning	s. 92
Kritikk av strategisk byledelse	s. 95
Del 6: Konklusjon	s. 97
Referanseliste	s. 99

Hvordan kan strategisk byledelse føre til en mer helhetlig byutvikling?
- et forslag til å innføre et tredje planregime i Norge

Del 1. Innledning

Sammendrag

Det hevdes av for eksempel professor Elin Børrud at byutviklingen i Norge i dag er preget av bitvis, prosjektbasert utvikling, og at det mangler virkemidler for en helhetlig utvikling. Klimaendringene gjør at det stilles nye krav til håndtering av konsekvensene av disse, økt urbanisering, nye energiløsninger og bevaring av biologisk mangfold er utfordringer som må løses på en helhetlig måte. Aktørbildet blir i denne sammenheng mer kompleks, samtidig som aktørene er gjensidig avhengig av hverandre.

Masteroppgavens problemstilling er hvordan strategisk byledelse kan føre til mer helhetlig byutvikling. Strategisk byledelse henger sammen med strategisk planlegging. Strategisk planlegging er i nasjonal og internasjonal teori hovedgrepet for å håndtere utfordringene samfunnet står overfor og den økende kompleksiteten i byutviklingen. Oppgaven vil derfor gjennomgå teorier om hva strategisk planlegging er og hvordan den praktiseres i dag.

I oppgaven vil jeg gå gjennom Jens Kvernings tilnærming til hva strategisk byledelse er. Jeg har også gjennomført intervjuer med personer som benytter strategisk byledelse i praksis. Oppgaven går også gjennom på hvilken måte strategisk byledelse kan være et mulig verktøy for å håndtere det komplekse aktørbildet. Funnene herfra benyttes til å vurdere hvilke aspekter som er relevante for Oslo. Aspektene vurderes opp mot transformasjonsprosjekter i byen for å vurdere relevansen av strategisk byledelse.

På tampen av arbeidet med masteroppgaven fikk jeg mulighet til å intervjuer arkitekten og landskapsarkitekten Alexandre Chemetoff. Intervjuet med Chemetoff ga meg en unik mulighet til å få innblikk i utviklingen av The Plan Guide, og hans erfaring med å utøve strategisk planlegging i Ile de Nantes i Frankrike, et sted som vi også var på studietur til.

Oppgavens avsluttes med en diskusjon om relevansen av å innføre strategisk byledelse som et tredje planregime i Norge.

Introduksjon

Hvordan vi utvikler våre byer i fremtiden blir helt avgjørende for livskvaliteten til et økende antall mennesker – og for hvordan vi kan løse klimautfordringenes påtrengende problemer. I dag skjer byutviklingen i stor grad bitvis gjennom private initiativ og prosjekter. Helhetlig planlegging med flere rimelige boliger og mer variasjon av leilighetsstørrelse, samt viktige offentlige tjenestetilbud som bibliotek og kulturtilbud, er krevende å gjennomføre for offentlige myndigheter. Klimaendringene tvinger også frem overordnede planer for overvann og flom, bærekraftige energiløsninger og bevaring av biologisk mangfold, og hvordan vi utvikler byene våre. Oppgaven vil diskutere hvordan og om byutvikling kan bli gjenstand for sterkere offentlig styring og demokratisk kontroll. Til det trengs det nye spilleregler og rammer for byutviklingen i Norge. I denne masteroppgaven vil jeg undersøke hvordan strategisk byledelse kan være en mulig metode for en slik mer helhetlig byutvikling.

En strategisk byutviklingsplan er av professor emeritus ved Det Kongelige Akademi, Jens Kvorning, definert som en plan hvor man operer med «Handlinger med en klar hensikt, der er indrettet på at agere i et felt hvor det er mange aktører til stede, hvis ageren man ikke kan forudse præcist og hvor interaktionsmønstre mellem aktørerne skifter over tid.»¹

Bystrategisk tenkning betyr, ifølge Kvorning, at kommunen utvikler og investerer selektivt i byområder. Kommunene bygger tjenester og tilbud de, etter en analyse og strategiske vurderinger, ser det er behov for i et spesifikt område på et gitt tidspunkt. Dette kan være arbeidsplasser, kulturtilbud som bibliotek og idrettsarenaer, offentlige rom eller infrastruktur. Investeringen skal gjøre at området oppfattes som mer attraktivt og dermed fungere som en katalysator for private investeringer. Dette grepet skal igangsette en byutvikling gjennom private investeringer og planinitiativ.

En strategisk byledelse er, kort sagt, en blanding av offentlig eierskap og aktiv deltakelse i utvikling av områder, og privatinitiert utbygging og utvikling. Et av de sentrale spørsmålene jeg er interessert i å undersøke er om dette vil gi offentlige myndigheter en større rolle og betydning i utviklingen av områder, samtidig som private aktører fortsatt vil være sentrale aktører i byutviklingen. I denne situasjonen får offentlige myndigheter en mer aktiv og utøvende rolle gjennom etablering av ulike offentlige tjenester enn det jeg opplever de gjør i dag hvor det offentlige er mer passive og holder

¹ Kvorning, Jens. "Byudvidelsesstrategier og byledelse", *Fra Plan til (en helt anden) virkelighed*. Randers: Urban Lab – en del af Kulturregion Østjysk Vækstbånd (2015), 14.

først og fremst på med planlegging knyttet til enkeltanlegg innenfor enkeltsektorer, for eksempel skoler. Oppgaven skal se på muligheten for at metoden kan bidra til å sikre legitim og folkevalgt forankring som nye tider og utfordringer krever. I denne oppgaven vil jeg gjennomgå teorien om strategisk byledelse basert på professor emeritus Kvorning's artikler. Tilnærmingen jeg ser på kan også oppfattes som en kontrast til governance, styring i nettverk, hvor kommuner kan styre gjennom nettverk de er med i eller etablerer, i motsetning til government hvor de folkevalgte styrer på vegne av dem som har valg dem.

Strategisk byledelse er tatt i bruk iblant annet Danmark. Det kan være nyttig å se på hva slags praktisk erfaring andre land har med dette som metode. Dansk arkitekturcenter (DAC) har utviklet og driver et program om strategisk byledelse.² Dette programmet er utviklet i partnerskap med Realdania, Kommunalteknisk Chefforening (KTC) og Kommunaldirektørforeningen (KOMDIR). Bakgrunnen for opprettelsen er at byer og byenes ledelse står overfor nye krav, samtidig som byutvikling er blitt til en flerfaglig disiplin. Krav til transport, boliger, arbeidsplasser, skoler og offentlige rom skal tilfredsstilles. I tillegg er det reist krav om å nå FNs bærekraftsmål i byene. Mange av fagfeltene innen byutvikling griper over i hverandre på en sterkere måte enn tidligere, og utfordrer de ulike aktørene underveis. Dette fører til behov for ny forståelse av hvordan man utvikler byer, herunder et behov for et nytt samspill mellom aktører og nye verktøy for kommunene. DAC gjennomfører kurs og utdanningsløp for politikere og sentrale kommuneansatte.

Alexandre Chemetoff hevder at hans arbeidet, og i denne sammenheng særlig Ile de Nantes, er strategisk planlegging. Chemetoff betraktes som en foregangsmann innen feltet, og Ile de Nantes oppfattes som kronverket for hans tilnærming til strategisk planlegging. Han mener at ved å undersøke det eksisterende området kunne få til en diskusjon mellom det eksisterende og bruke dette som et verktøy til å utvikle selve prosjektet for Ile den Nantes. Deretter skulle han utvikle nye prosjekter. Planen skulle være noe levende og ikke være et uforanderlig bilde. Videre står diskusjonen helt sentralt for Chemetoff. Selv om han selv står som forfatter av et prosjekt, den ansvarlige for utformingen, er han likevel avhengig av diskusjonen med politikerne. Han trenger å forstå hva ønskene og behovene deres er, og hva det politiske programmet handler om. Hans bidrag fra den praktiske hverdagen utdyper den delen av en kommunes arbeidet som handler om strategisk planlegging, eller strategisk tenkning. Her handler det om å realisere kommunens visjoner, og gjennom prosesser gjennomføre strategiske endringer i store og små prosjekter.

² Dansk Arkitektur Center. "Strategisk byledelse". Udatert. <https://dac.dk/viden/professionelle/strategisk-byledelse/>

Problemstilling

Strategisk byledelse som virkemiddel for de offentlige myndigheters styring av byutviklingen er det bærende elementet i denne masteroppgaven. Jeg vil kort gjøre rede for det mange oppfatter er en bitvis byutvikling, og hva det kan skyldes. Byplanlegging har også utviklet seg til en flerfaglig disiplin hvor mange aktører er involvert, og er gjensidig avhengig av hverandre. Det kan derfor være behov for nye verktøy i byutviklingen. En mulig løsning er at offentlige myndigheter benytter strategisk byledelse som metode i byplanleggingen og som gjennomføringsverktøy i situasjoner som krever koordinering og ledelse av kommune og aktørene som har en aksje i byutviklingen innen bestemte områder, og samtidig sørge for at behovene til innbyggerne blir møtt. Strategisk byledelse kan innebære mange fagdisipliner, men i denne oppgaven er det den strategiske fysiske planleggingen som jeg skal fokusere på.

I masteroppgaven vil jeg gå gjennom hvordan strategisk byledelse oppfattes av sentrale aktører i litteraturen, og se på eksempler hvor denne metoden er benyttet. Deretter vil jeg diskutere hvilke aspekter av strategisk byledelse som kan være relevante for Oslo. På grunnlag av valgte aspekter ønsker å jeg å vurdere hvordan disse kan benyttes i byplanleggingen i Oslo, og hvordan de kan brukes om gjennomføringsverktøy. Spørsmålet jeg ønsker å belyse er:

Hvordan kan strategisk byledelse føre til en mer helhetlig byutvikling av Oslo?

Metode

For å undersøke om strategisk byledelse kan bidra til en mer helhetlig byutvikling har jeg gjennomført intervju med representanter i DAC, planleggere og kommuneansatte som kan ga verdifull innsikt i og med deres kunnskap og erfaring med å benytte strategisk byledelse som metode i byutviklingen. Jeg har også intervjuet den franske arkitekten, Alexandre Chemetoff, om hans erfaringer med strategisk planlegging.

Funn fra den teoretiske gjennomgangen og fra intervjuene blir deretter gjennomgått og drøftet. På bakgrunn av dette vil jeg videre diskutere metoden for strategisk byledelse og dens relevans i norsk sammenheng. For å teste metoden vil jeg så vurdere den opp mot byutviklingsprosjekt i Oslo, Ile Nantes, Høje-Taastrup og Hovinbyen. Hovinbyen er neste og største område for bytransformasjon. I denne sammenheng har jeg en dokumentgjennomgang av Plan- og bygningsetatens dokument 'Strategisk plan for Hovinbyen'³. Dette munner ut i en vurdering av om strategisk byledelse kan

³ Oslo kommune, *Slik bygger vi Oslo. Hovinbyen*. Udatert. <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/hovinbyen/#qref>

benyttes som grunnlag for et nytt planregime i Norge basert på mine tidligere erfaringer som politiker.

Jeg har bak meg seksten år som folkevalgt i bystyret i Oslo fra 1991 til 2007, og var leder og nestleder i byutviklingskomiteen i åtte av dem, der vi avgjorde store saker som Bjørvika, Tjuvholmen og Ensjø. Min oppfatning er at det er viktig med folkevalgt styring i slike prosesser. Jeg vil bruke min erfaring som tidligere byutviklingspolitikere i vurderingene jeg her gjør. Min politiske håndtering av den bitvise byutviklingen i politiske prosesser gir meg konkret innsikt i beslutningsprosesser, og kunnskap om hvilke virkemidler politikere har for å få til en helhetlig byutvikling av Oslo. Dette gjelder også det motsatt tilfellet; hvilke verktøy jeg opplevde at kommunen og politikere manglet. Det skal også sies at jeg, som de fleste politikere, hadde ønske om at politikerne generelt var i posisjon til å oppnå våre vedtatte mål, og at mine refleksjoner kan bære preg av dette. Jeg vil understreke at det nyliberalistiske prosjektet som omtales i denne oppgaven ikke var Arbeiderpartiets ideologiske prosjekt, selv om også partiet etter hvert ble preget av disse ideene.

Hvilken teori bygger jeg på – teoretisk grunnlag for oppgaven

Jeg ble introdusert for teorien om strategisk byledelse i modul 2 på videreutdanningsmasteren i urbanisme på Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo. Teorien utfordret min egen erfaring som politiker, og representerte en endring i måten jeg tilnærmet meg byledelse og politisk styring på. Det var hovedsakelig tre teoretiske fagartikler som ga meg mulighet til å forstå egen politiske håndtering av byutviklingen i Oslo og hva jeg savnet i den offentlige verktøykassen da jeg var aktiv politiker. De gir en grundig og god beskrivelse av planleggingens rammer og håndtering fra etterkrigstiden og opp til åttitallet, og et mulig verktøy som kan gi offentlige myndigheter større rolle i gjennomføringen av overordnede planer. Helt konkret handler dette om Elin Børruds artikkel om den bitvise byutviklingen, Prosjektbasert byutvikling,⁴ Karl Otto Ellefsens beskrivelser av utfordringer med vårt plansystem, Norske tettsteder som et planproblem⁵, og ikke minst Jens Kvorning's artikkel om transformasjon og byledelse, Byutviklingsstrategier og byledelse.⁶ De tre fagartiklene har samlet sett dannet ryggraden for min interesse, og nå rammen, for min masteroppgave. Men det er Jens Kvorning's artikkel som er kjernen i det jeg utforsker.

Videre vil jeg gjennom fagartikler av og om arkitekten og landskapsarkitekten, Alexandre Chemetoff, sitt arbeid med Nantes og Nancy utdype Kvorning's beskrivelser. Min interesse for strategisk

⁴ Børrud, Elin. "Den prosjektstyrte byutviklingen – kjennetegn og utfordringer." *Byggekunst* 02 (2005).

⁵ Ellefsen, Karl Otto. " Norske tettsteder som planproblem." *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Redigert av Helge Fiskaa og Terje Skjeggedal, (Trondheim: Tapir Akademiske forlag, 2000), 95-113.

⁶ Kvorning, "Byutviklingsstrategier og byledelse".

byledelse ble også forsterket gjennom AHOs studietur til nettopp Nantes. På Ile de Nantes ble verktøyet anskueliggjort fysisk samtidig som det ble utdypet med foredrag og diskusjoner.

En viktig del av strategisk byledelse mener jeg er hvordan man forstår og praktiserer strategisk planlegging. Det ble derfor viktig for meg å gå gjennom internasjonale planteoretikere som har spesialisert seg på strategisk planlegging. Jeg har derfor sett på hvordan Louis Albrechts, Alessandro Balducci og Patsy Healey beskriver og definerer strategisk planlegging. Louis Albrechts beskriver også hva som kan være en viktig ingrediens for å oppnå en radikal strategisk planlegging, nemlig samproduksjon. Patsy Healey har fokus på myndighetenes styringskapasitet og hvordan man kan opptre strategisk som myndighet gjennom relasjonsperspektiv. Toril Ringholm og Hege Hofstad har gitt viktige bidrag til hvordan strategisk planlegging kan forstås i norsk sammenheng. Disse teoretikerne gir samlet en bakgrunn for å diskutere Kvorning's tilnærming til strategisk byledelse og strategisk tenkning.

Forståelse av makt og hvem som har makt i byutviklingen har alltid stått sentralt i diskusjon om byers utvikling. Det ble viktig for meg å se på hvorfor vi gikk fra et planregime med sterk statlig og offentlig planlegging og gjennomføring til dagens bitvise byutvikling. Jeg har valgt å se på to ulike forståelser av hva makt er. Den ene handler om Foucaults definisjon av makt som noe som er allestedsværende. Den andre handler om den klassiske forståelsen av makt hvor aktør A får aktør B til å gjøre noe han/hun ellers ikke ville gjort, slik for eksempel John Kenneth Galbraith ser det. Min bakgrunn som realpolitiker gjorde det også relevant å se på noen av de åtte maktaspekter Gudmund Hernes har beskrevet, for å forstå hvordan byutviklingen i dag planlegges og gjennomføres.

[Presentasjon av oppgavens sentrale teoretikere](#)

Professor emeritus Karl Otto Ellefsen

Karl Otto Ellefsen er professor emeritus og tidligere rektor ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO). Ellefsen har spilt en betydelig rolle i skolens utvikling til den status og rolle den har i dag, og ikke minst for utviklingen av urbanismefaget. Han bidro også sterkt til etableringen av landskapsarkitektur på skolen, noe som er et samarbeid mellom AHO og Universitetet i Tromsø. Videre har han vært president i European Architectural Education, og har en lang praktiserende og forskningserfaring innen byutvikling.

Ellefsen har en omfattende publikasjoner bak seg blant annet innen urbanisme, arkitektur og byplanhistorie. For denne oppgavens del er det særlig hans artikler om den historiske

byplanutviklingen i Norge etter krigen som har stått sentralt.⁷ Det er blant annet herfra at oppgavens beskrivelse av det første planregime er hentet fra.

Professor Elin Børrud

Elin Børrud er professor på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Hun underviser i by- og regionplanlegging, og er særlig opptatt av byutvikling, bymorfologi og byplanlegging. Hun har et omfattende forfatterskap, og bidratt til flere forskningsprosjekter blant dem evaluering av plan- og bygningsloven av 2008, EVAPLAN. Hun forsker også på styring av samfunnets romlige dynamikk. Hun har tidligere vært praktiserende arkitekt.

Et av Børruds sentrale forskningsområder er transformasjonsprosesser og det er spesielt bidraget til å forstå disse prosessene som gir et godt bilde av dagens praksis innen byutviklingen i dag. Hun har kalt dette for prosjektbasert byutvikling, en bitvis måte å utvikle byene på hvor private aktører står for mesteparten av initiativene og gjennomføringen av disse.⁸ Hennes arbeid har bidratt til beskrivelsen av det andre planregimet.

Professor emeritus Jens Kvorning

Jens Kvorning er professor emeritus ved det Kongelige Akademi – Arkitektur, Design og Konservering (KADK) i Danmark. Han er konsulent for flere arkitektkontor og offentlige institusjoner. Han har skrevet flere bøker og artikler om byen, byutvikling, byhistorie, landskap mm. Han har bidratt til forståelse av strategisk planlegging og politikken betydning i byutviklingen.

Kvorning er opptatt av hvordan nye utfordringer krever nye tilnærminger og hvordan dette kan gjøres. Han har skrevet en rekke artikler om hvordan offentlige myndigheter kan ta en større rolle i byutviklingen gjennom strategisk byledelse og byplanlegging. Han har også bistått offentlige myndigheter med å utvikle strategisk tankegang.⁹ Det er hans forståelse av hvordan strategisk byledelse og byplanlegging som har satt meg på sporet av en mulig ny trede planregime i Norge.

Professor Louis Albrechts

Louis Albrechts er professor på det katolske universitetet i Leuven i Belgia. Han har vært gjesteprofessor på flere andre universitet internasjonalt. Albrechts har også vært praktiserende i

⁷ Arkitekt- og designhøgskolen. "Storstilavslutning for Karl Otto Ellefsen". 25.10.19.

<https://aho.no/no/nyhetsarkiv/storstilt-avslutningskonferanse-karl-otto-ellefsen> og *Store norske leksikon* s.v. "Karl Otto Ellefsen" av David T. Asprusten. 18.10.2020. https://snl.no/Karl_Otto_Ellefsen

⁸ NMBU, "Ansatte. Elin Børrud". Besøkt 20.11.2021, <https://www.nmbu.no/ans/elin.borrud>. og CRISTIN, "Elin Børrud". Besøkt 20.11.2021, <https://app.cristin.no/persons/show.jsf?id=317331>

⁹ Det Kongelige Akademi – Arkitektur, Konservering og Design. "Jens Kvorning." Besøkt 20.11.2021, <https://adk.elsevierpure.com/en/persons/jens-kvorning> og artiklene i denne masteroppgaven.

strategisk by- og transportplanlegger i Belgia og Europa. Et av spesialfeltene er strategis planlegging, implementeringen av den og strategisk planlegging som en kreativ prosess.

Albrechts er en av de mest sentrale teoretikerne innen strategisk planlegging. Han har fått publisert en rekke bøker og artikler om tema. Han har bidratt til utvikling av forståelse av strategisk planlegging som tilnærming i byutviklingen. Videre har han introdusert samhandling som en viktig ingrediens for å gjennomføre den strategiske planleggingen. Masteroppgaven gjennomgår artikler av Albrechts som beskriver hva strategisk planlegging er, og samhandlingen som den viktige ingrediensen for å oppnå radikal og strategisk romlig planlegging.¹⁰

Professor Alessandro Balducci

Alessandro Balducci er professor på det polytekniske universitet i Milano hvor han også har vært viserektor. Han har vært varaordfører for byutvikling i Milano, og vært president i flere europeiske organisasjoner som the Association of the European Schools of Planning.¹¹

Balducci har skrevet en rekke bøker og artikler om strategisk planlegging blant annet sammen med Louis Albrechts. En av deres artikler om temaet omtales i denne oppgaven.

Professor emerita Patsy Healey

Patsy Healey er professor emerita på universitetet i Newcastle. Hun er spesialist innen planteori og planlegging, og særlig innen romlig strategisk planlegging. Hun har vært president i the Association of the European Schools of Planning, og fått en rekke utmerkelser for sitt arbeid.¹²

Healey har skrevet en mengde artikler og bøker. Det er spesielt hennes artikler om strategisk planlegging som er omtales i masteroppgaven og bidrar til en dybdeforståelse av hva temaet handler om.

Professor Toril Ringholm og forsker Hege Hofstad

Toril Ringholm, professor i samfunnsplanlegging og kulturstudier ved Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø. Hun har deltatt i flere forskningsprosjekter om offentlig innovasjon, skrevet vitenskapelige artikler, bokkapitler og populærvitenskapelige artikler. Hun er også førsteamanuensis

¹⁰ World Who's who. "ALBRECHTS Louis". Besøkt 22.11.2021, <https://www.worldwhoswho.com/public/views/entry.html?id=sl2170022> og hans artikler omtalt i denne masteroppgaven.

¹¹ Balducci, Alessandro. "Alessandro Balducci". Besøkt 21.11.2021, <http://www.sandrobalducci.com/>.

¹² Newcastle university. "Patsy Healey". Besøkt 21.11.2021, <https://www.ncl.ac.uk/apl/people/profile/patsyhealey.html>

ved Institutt for organisasjon, ledelse og styring, Høgskolen i Innlandet. Hun har doktorgrad i statsvitenskap.¹³

Hege Hofstad, forsker på Senter for velferds- og arbeidslivsforskning, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Oslo Met. Hun deltar i en rekke forskningsprogram, skrevet en rekke vitenskapelige artikler. Hun har en bistilling som førsteamanuensis ved NMBU og er prosjektleder for Greengov – governing the Green Shift in Oslo, Copenhagen and Gothenburg. Hun har doktorgrad i statsvitenskap.¹⁴

Ringholm og Hofstad har bidratt til evaluering av plan- og bygningsloven av 2008. som en del av arbeidet er boken *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?*¹⁵ publisert. Ringholm og Hofstad har også skrevet en artikkel om strategisk planlegging i Norge. Deres artikkel er lagt til grunn for hvordan jeg har beskrevet strategisk planlegging i norsk sammenheng.

Tidligere politiker og samfunnsforsker Gudmund Hernes

Gudmund Hernes er tidligere politiker for Arbeiderpartiet og har blant annet vært statssekretær, helseminister og kirke-, utdannings og forskningsminister. Han har vært en sentral samfunnsforsker i Norge i flere tiår, og ledet Maktutredningen på 1970-tallet. Han har også vært direktør for Det internasjonale institutt for utdanningsplanlegging ved UNESCO i Paris, og forsker ved FAFO.¹⁶

I forbindelse med maktutredningen utga Hernes flere bøker, blant annet Makt og avmakt. Denne boken inneholder en gjennomgang av aspekter ved makt, og jeg har benyttet noen av disse aspektene til å forstå sider ved byutviklingen som har med planlegging, gjennomføring og ledelse å gjøre. Hernes har en doktorgrad i sosiologi.

Arkitekt Alexandre Chemetoff

Alexandre Chemetoff er en fransk arkitekt med egen praksis, Alexandre Chemetoff & Associates. Hans praksis spenner over arkitektur, landskapsarkitektur og byplanlegging og det er særlig arkitektur som prosjekt han er opptatt av. Han har blant annet fått utmerkelsen Grand Prix de l'urbanisme. Han

¹³ Cappelen Damm. "Toril Ringholm". Besøkt 21.11.2021, <https://www.cappelendamm.no/forfattere/Toril-Ringholm-scid:38310>

¹⁴ Oslo Met, "Hege Hofstad." Besøkt 21.11.2021, <https://www.oslomet.no/about/employee/hegeh/>

¹⁵ Ringholm, Toril, Hofstad, Hege. "Strategisk vending i planleggingen?" i *Plan- og bygningsloven. En plan for vår tid?* red. Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther. (Oslo: Universitetsforlaget, 2018).

¹⁶ *Norsk Biografisk Leksikon* s.v.. "Politiker og samfunnsforsker Gudmund Hernes," av Fredrik Engelstad. 13.02.2009. https://nbl.snl.no/Gudmund_Hernes

jobber multidisiplinært, og er blant annet kjent for prosjekter som utvikling av bysentrum i Boulogne-Billancourt, plataet i Nancy, Bamboo Garden i Paris og Ile de Nantes i Nantes.¹⁷

Chemetoff er intervjuet i forbindelse med arbeidet med denne masteroppgaven, og en oppsummering av intervjuet er en del av empirien. Det som er viktigst i denne sammenhengen er innsynet i hans praktiske erfaring med strategisk planlegging, spesielt i forbindelse med Ile de Nantes.

Ordforklaringer

I masteroppgaven bruker jeg ordet paradigme for å omtale ulike idealer for samfunnsplanlegging med vekt på fysisk, romlig planlegging.¹⁸ I følge Store norske leksikon defineres paradigme som: "en problemløsning som blir akseptert som forbilledlig for løsninger av liknende problemer innen samme vitenskap, og som derved skaper en vitenskapelig tradisjon."¹⁹ Det er vel ikke helt riktig at en planstyrt byutvikling og en markedsliberalistisk byutvikling er vitenskapelige tradisjoner fullt ut, men betegnelsen regime innenfor disse typer idealer er benyttet flere steder, blant annet av professor Berit Irene Nordahl og professor Elin Børrud. Jeg har tatt utgangspunkt i paradigme for å beskrive store utfordringer med dagens bestående regime, eller det Store norske leksikon omtaler som krise i en vitenskap, at det åpner opp for nytt regime eller paradigme innen planleggingen av byene våre. Her følger en kort beskrivelse av de to første:

Det første planregimet:

Den planstyrte byutviklingen startet etter rett etter krigen og varte til midten av 1980-tallet. Dette regimet var preget av sterk offentlig (statlig) styring hvor helhetlig byutvikling var sentralt.²⁰ Mål og visjoner ble bestemt av det offentlige som også stod for en stor del av realiseringen av målene, og hadde økonomiske midler til å gjennomføre byutvikling.²¹

Den andre planregimet:

Det markedsliberalistiske regimet utviklet seg fra midten av 1980-tallet og er det gjeldende regimet.²² Den er preget av private aktører og privat kapital for gjennomføring. Det offentlige rolle

¹⁷ AHO, "Guest lecture: Alexandre Chemetoff". Besøkt 29.11.2021. <https://aho.no/no/kalender/guest-lecture-alexandre-chemetoff>

¹⁸ Ellefsen, Karl Otto. "Idealer i norsk bolig- og byplanlegging i de siste ti årene" i *Plan. Oslo* nr. 1 2003 (2003).

¹⁹ *Store norske leksikon* s.v. "Paradigme". Sist oppdatert: 6. juli 2021.

²⁰ Nordahl, Berit Irene. "Kommunenes styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling", *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer* (Oslo: Universitetsforlaget, 2018).

²¹ Ellefsen, "Idealer i norsk bolig- og byplanlegging i de siste ti årene" og Børrud, Elin. "Den prosjektstyrte – kjennetegn og utfordringer", *Byggekunst*. nr. 87, 02 (2005).

²² Nordahl, "Kommunenes styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling i Kompakt byutvikling".

bærer større preg av å behandle innkomne reguleringsforslag, og det helhetlige perspektivet fragmenteres. Realiseringen av byutviklingen gjøres av private aktører på markedsmessige vilkår. Videre bidro utflytting av industriarbeidsplasser fra byene og ut til mindre tettsteder i denne perioden mye til byenes vekst.²³

Ulike benevnelser av strategisk planlegging

Teoretikerne som det henvises til beskriver planlegging ulikt. Noen bruker kun ordet planlegging. Andre legger til ordene romlig eller fysisk romlig planlegging. Byplanlegging forekommer også i teksten. Gjennom oppgaven vil det variere hva som benyttes avhengig av hvilken teoretiker jeg referer til. Leseren kan legge til grunn at det er den fysiske og romlige planleggingen det her refereres til.

²³ Børrud, "Den prosjektstyrte – kjennetegn og utfordringer" og Nordahl, "Kommunenes styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling".

Del 2: Bakgrunn - relevante tema fra Oslo-politikken for oppgaven

Min erfaring og bakgrunn som politiker har vært avgjørende for valg av tema for min masteroppgave. Som beskrevet over har pensum på studiet og studieturer hatt stor innvirkning på min forståelse av egen situasjon som politiker, og ikke minst hva som kan være en mulig løsning på de utfordringene vi sto overfor i byutviklingspolitikk når det gjaldt helhetlig byutvikling og gjennomføring av den.

For å et slags bakteppe for hvordan jeg har tilnærmet meg teori og sett det i sammenheng med egen erfaring vil jeg gå gjennom et par tema som var svært sentrale også for min tid som politiker. Det første er utviklingen i norsk boligpolitikk fra 1945 til i dag, og så hvordan planleggingen av byutviklingen av Bjørvika ble gjennomført i Oslo kommune med spesiell vekt på Oslo bystyrets behandling. Deretter har jeg gått gjennom hvordan planleggingen av Hovinbyen er blitt gjort ved å gå gjennom strategisk plan for Hovinbyen. Jeg skal senere i oppgaven drøfte forskjellen mellom de strategiske elementene i henholdsvis Bjørvika og Hovinbyen. Vi starter med gjennomgang av boligpolitikken.

Boligpolitikken utvikling frem til i dag

Et viktig spørsmål for folkevalgte i en kommune er hva slags boligpolitikk de ønsker for sine innbyggere. Oslo kommune har i dag for eksempel vedtatte mål for hvor mange boliger som skal bygges i kommuneplanperioden. I kommuneplanen fra 2018 er det uttalt at kommunen at kommunen har behov for 110 000 nye boliger innen 2040. Det betyr man må bygge mellom 4000 og 5000 nye boliger hvert år. I underkant av 100 000 boliger kan bygges i de ytre bydelene. Kommunen har ambisjoner om å bygge med kvaliteter i områder med store lavinntektshusholdninger, legge til rette for at barnefamilier kan ha en boligkarriere i egen bydel, utvikle modeller for rimelige boliger, og at bydeler utvikles med variasjon i boligstørrelse og -typer.²⁴ I løpet av de siste årene har debatten om den tredje boligsektor utviklet seg, og i 2019 utarbeidet byrådet i Oslo kommune dokumentet

²⁴ Oslo kommune, *Kommuneplan for Oslo 2018. Vår by, vår framtid. En grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle. Visjon, mål og strategier mot 2040.* Vedtatt 30. januar 2019. <https://www.oslo.kommune.no/politikk/kommuneplan/kommuneplanens-samfunnsdel/>

'Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk'²⁵ med ambisjon om å gjøre veien inn til boligmarkedet enklere.²⁶ For å forstå bakgrunnen for byrådetts behov for en ny kurs i boligpolitikken skal vi ta et historisk tilbakeblikk på utviklingen av den.

Eierlinjen i norsk boligpolitikk

Etter andre verdenskrig var oppbyggingen av Norge hovedoppgaven for myndighetene. Målet om at folk skulle eie egen bolig dukket for alvor opp på dette tidspunktet. For Arbeiderpartiet, som har styrt i store deler av etterkrigstiden er bolig, i tillegg til arbeid, utdanning og helse, definert det viktigste for velferden vår.²⁷ Denne prioriteringen av politiske saker har vært en del av partiets politikk siden før andre verdenskrig. For Arbeiderpartiet og andre partier på venstresiden var det tidlig et mål om å "frigjøre arbeiderne i byene fra trange og dårlige boforhold, fra kapitalister og "gårdeiveldet".²⁸ Men også for høyresiden var eierlinjen et viktig mål selv om begrunnelsen var en annen. For dem var eierlinjen "en forutsetning for frie, produktive og ansvarlige borgere".²⁹ Fra 1945 og et stykke ut på 1970-tallet var det tverrpolitisk enighet om boligpolitikken hvor målet var å skaffe "sosialt forsvarlige boliger til en sosialt forsvarlig pris".³⁰ Ambisjonen var at en husholdnings boligutgifter ikke skulle overstige 20 prosent av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn.³¹ Svært mange nordmenn fikk tilgang på egen bolig, og en av årsakene til dette er samarbeidet mellom kommunene, staten og Husbanken. Husbanken ble opprettet i 1946 som et av statens viktigste organ for gjennomføring av boligpolitikken, i kraft av å være statens redskap for finansiering av den allmenne boligforsyningen.³² Samarbeidet besto i at kommunene stilte med tomtene, staten ga subsidier gjennom Husbanken, mens boligkooperativene, som for eksempel OBOS i Oslo, bygget boligene.³³ Boligkooperasjonen representerte et ikke-kommersielt tilbud som skjermet både bygging og omsetning fra markedet, mens Husbanken på sin side finansierte rundt to tredjedel av alle nyoppførte hus i Norge i perioden 1950-1995.³⁴

²⁵ Oslo kommune. *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk*. Byrådet i Oslo. 2019.

[https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325532-1558347273/Tjenester og tilbud/Politikk og administrasjon/Byutvikling/Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325532-1558347273/Tjenester_og_tilbud/Politikk_og_administrasjon/Byutvikling/Kunnskapsgrunnlag_for_en_kommunal_boligpolitikk.pdf)

²⁶ Røed-Johansen, Daniel og Harald Stolt-Nielsen. "Slik vil byrådet gjøre veien inn på boligmarkedet enklere". *Aftenposten* 21.05.2019.

²⁷ Arbeiderpartiet.no. "Boligpolitikk". Besøkt 10.10.2021.

<https://www.arbeiderpartiet.no/politikken/boligpolitikk/>.

²⁸ Gitmark, Hannah. *Det norske hjem* (Oslo: Res Publica, 2020), 6.

²⁹ Gitmark, *Det norske hjem*, 6.

³⁰ Bergh, Trond. "Storhetstid 1945-1965", bind 5, *Arbeiderbevegelsens historie i Norge*, red. Arne Kokkvoll, Jacob Sverdrup og Edvard Bull. (Oslo: Tiden norsk forlag, 1987).

³¹ Sørvoll, Jardar. "Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010". (2011) Besøkt 10.10.2020.

<http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Norsk%20boligpolitikk%20i%20forandring.pdf>

³² Husbanken.no. "Om oss". Besøkt 10.10.2020. <https://husbanken.no/om-husbanken/>

³³ Gitmark, *Det norske hjem*.

³⁴ Sørvoll, "Norsk boligpolitikk i forandring".

Fra midten av 1970-tallet endret dette bildet seg. Prisene i Norge steg kraftig. OBOS bygget på den tiden boliger til selvkost, men når prisene stiger blir selv boligbygging etter selvkost dyrt. Samtidig var det andre ting som skjedde som påvirket boligprisene i stor grad. Husbanken fikk ikke utvidet lånerammene sine etter prisstigning i samfunnet enn tidligere. Dermed rakk ikke lån fra Husbanken til mer enn halve kostnaden av byggingen. Resten av kostnadene måtte bæres av boligkjøperen selv som innskudd (egenkapital). Målet om at kun 20 prosent av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn skulle gå til boligutgifter brast, og ved inngangen av 1980-tallet måtte en industriarbeiderfamilie gå på sosialhjelp om de skulle klare å bo i ny bolig.³⁵

På begynnelsen av 1970-tallet var all omsetning av borettslagssektoren prisregulert. Arbeiderpartiet hadde ambisjoner om å innføre ytterligere prisregulering på deler av boligmarkedet i pressområdene. Willoch-regjeringen opphevet imidlertid mye av prisreguleringene på boligmarkedet.³⁶ På 1980-tallet går kommunene mer vekk fra en aktiv tomtepolitikk. Regulering av husleie i utleieboliger og prisregulering av borettslagsleiligheter ble deregulert slik at borettslagsleiligheter på denne tiden ikke lenger er et ikke-kommersielt tilbud, men stiller på lik linje med vanlige eierleiligheter. Det var spesielt dereguleringen av prisreguleringen av borettslagssektoren som Willoch-regjeringen gjennomførte i 1983 som utgjorde den store omleggingen av boligsektoren. Arbeiderpartiet godtok denne markedstilpasningen av boligsektoren mot slutten av 1980-tallet.³⁷

Samtidig var disse endringene delvis svar på utfordringer og behov som hadde utviklet seg i befolkningen. Prisreguleringene hadde fått en kraftig kritikk, og borettslaverne ga Høyre høyere oppslutning.³⁸ Justeringene viste seg også i OBOS sine retningslinjer fra å være regulert slik at for eksempel antall personer i husholdning skulle være bestemmende for størrelse på leiligheten, til at man kunne kjøpe en fireroms borettslagsleilighet selv om man var enslig.³⁹ Det var utviklet seg nye behov hos befolkningen som måtte imøtekommes.

På 1990-tallet og 2000-tallet ble boligpolitikken gradvis justert til å fokusere på vanskeligstilte. Boligpolitikken var redusert til å være en del av sosialpolitikken og ikke lenger noe som skulle omfavne hele befolkningen. Jardar Sørvoll skriver at myndighetenes "begrunnelse for omleggingen av boligfinansieringen var, kort fortalt, behovet for å spare penger på offentlige budsjetter og at

³⁵ OBOS. "Hjemlengsel" Mette Sjølie, Lene Schmidt, Thorbjørn Berntsen, Kåre Willoch, Martin Mæland, Eivind Steen, Mohammed Ali, Erling Dokk Holm, Arild Opheim og Anne-Kristine Kronborg. 22.08.2019. Podcast.

³⁶ Sørvoll, Jardar. "Arbeiderpartiet og regulering av boligomsetningen 1970-1989". (Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo, 2007).

³⁷ Sørvoll, "Norsk boligpolitikk i forandring".

³⁸ Sørvoll, "Arbeiderpartiet og regulering av boligomsetningen"..

³⁹ OBOS. "Hjemlengsel".

velstandsøkningen hadde gjort statlige boligsubsidier til flertallet av befolkningen overflødig. De fleste ville makte å tilfredsstille sitt boligbehov gjennom markedet".⁴⁰

Gjennomgangen av boligpolitikken bidrar til å beskrive maktregimet i Norge i dag. Dette tema blir gjennomgått grundigere i masteroppgaven. Det andre tema jeg ønsker å beskrive er hva slags arbeid byutviklingskomiteen, byrådet og bystyret gjorde i forbindelse med planleggingen av Bjørvika da jeg var aktiv politiker. Bjørvika representerer det jeg oppfatter som ganske nært en strategisk ledelse og planlegging i praksis. Jeg går også gjennom Oslo kommunes Strategiske plan for Hovinbyen som ble vedtatt i 2018, altså på et tidspunkt lenge etter jeg gikk ut av Oslo bystyret. Så vidt jeg kan se er denne byutviklingsplanen den eneste i kommunen som kunne omtales som strategisk for denne sektoren. Vi starter med Bjørvika.

Byutviklingscaser – Bjørvika og Hovinbyen

Byutviklingen i Bjørvika

Diskusjon om byutvikling i Bjørvika har pågått i mange år. I 1982 utlyste Oslo byplankontor, nåværende Plan- og bygningsetaten, og Oslo Bys Vel den internasjonale idekonkurransen "Byen og fjorden – Oslo år 2000".⁴¹ Siden da pågikk det planlegging og utredning av byutvikling og senketunnel nærmest kontinuerlig. På slutten av 1990-tallet pågikk det tre andre avgjørende diskusjoner. Den ene handlet om flytting av Operaen i Oslo, den andre diskusjonen dreide seg om byutvikling langs fjorden, den såkalte Fjordbyen, og den tredje var diskusjonen om senketunnel. I bystyrets vedtak legges det opp til en effektivisering av havna og hvor Sjursøya ble pekt ut som en mulig kompakhavn. Videre skulle havneområdene i tur og orden byutvikles.⁴² Vedtaket i 2000 la det viktige grunnlaget for at Bjørvika ble frigjort for byutvikling. Vedtaket om flytting av operaen i Oslo ble fattet i 1999, og bygget sto ferdig i 2008.⁴³ Bygget har siden blitt et av landemerkene i Oslo. Den tredje diskusjonen som hadde avgjørende betydning for Bjørvikas utvikling, var senketunnelen mellom daværende Festningstunnelen og Ekebergstunnelen. Reguleringsplanen for tunnelen ble vedtatt i 2003.⁴⁴ Senketunnelen bidro til å frigjøre arealene som til da var beslaglagt av trafikkarealer.

⁴⁰ Sørvoll, "Arbeiderpartiet og regulering av boligomsetningen".

⁴¹ Oslo kommune, "Fjordby eller Havneby? Utredning om Oslos havne- og sjøside. Byrådssak 53/2000. Byutviklingskomiteens merknader". Behandlet 12.01.2000.

<https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2000%2Fbuk%2F0000040830-3-wbe-3-12-0.htm>

⁴² Oslo kommune, "Fjordby eller Havneby?".

⁴³ Statsbygg, "Den norske opera og ballett". Besøkt 17.11.2021. <https://www.statsbygg.no/prosjekter-og-eiendommer/den-norske-opera-og-ballett>

⁴⁴ Oslo kommune. "E18 mellom Festningstunnelen og Ekebergstunnelen. Reguleringsplan. Senketunnel og kryssløsninger. Bystyrets vedtak". Besøkt 18.06.2003. <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2003%2Fb%2F2003005497-93941.htm>



Figur 1: Bilde av operaen mens Bispelokket og trafikkarealene fortsatt omkranset bygget. Kilde. Hav Eiendom

Samlet sett kan man si at vedtaket om å flytte havnas aktiviteter til en kompakt havn på Sjursøya, og bygging av senketunnelen utgjorde det fysiske grunnlaget for byutviklingen av Bjørvika. Vedtaket om å flytte operaen til samme sted kan ha hatt effekt på markedet som fulgte opp med å flytte inn i Barcode-området fortløpende etter ferdigstillelse av de enkeltstående byggene.

Oslo kommunes politiske behandling av planarbeid for byutviklingen av Bjørvika

I Oslo kommune ble det jobbet videre med byutviklingsplaner for blant annet Bjørvika. I 2000 ble det fremmet en sak for bystyret om en plan for videre planlegging av Bjørvika, *Byutvikling Bjørvika – Bispevika. Grunnlag for videre planarbeid*. Planen tok utgangspunkt i en parallellkonkurranse som ble gjennomført samme år. Parallellkonkurransen ble gjennomført som et samarbeid mellom Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten, Statens vegvesen Oslo, Statsbygg og NSB BA Eiendom (i dag Bane NOR Eiendom), samtlige offentlige selskaper.

I byrådssaken om videre planlegging ble det lagt sterke politiske føringer på det videre arbeidet med planleggingen av Bjørvika. Fra byrådets side det blant annet lagt vekt på å få på plass rammer for gjennomføringen:

Skal ønsket byutvikling i Bjørvika - Bispevika la seg gjennomføre med et godt resultat, er det nødvendig å utføre en del meget kostnadskrevenne fellestiltak så som senketunnel med bytilpassede hovedveikryss, opprensning /fjerning av forurensede masser, lokalveier, forbindelser over sporområdene, parker, plasser, kollektivgater, traseer for gående og syklende, havnepromenade, kaianlegg etc. Planene og de fysiske rammer som legges må

derfor bidra til å sikre finansiering av fellestiltakene i dette sentrale byområdet. Utbyggerne i området må bindes opp i forhold til reguleringsplaner slik at finansiering av fellestiltakene kan sikres.⁴⁵

Byrådet foreslo at det måtte lages en egen sak hvor organisering av grunneiere og utbyggere og hvordan de skulle bindes opp til finansieringen skulle behandles.⁴⁶ I behandling av byrådssaken i Byutviklingskomiteen forsterket og videreutviklet utvalget byrådets visjoner og mål. Her heter det blant annet at:

Komiteens flertall, medlemmene fra H, A og SV, viser til visjonen om at Bjørvika som porten til Norges hovedstad skal framstå som et uttrykk for moderne norsk bykultur og identitet i byggekunst, teknologi og bærekraftig byutvikling. Den nye bydelen skal være til glede og stolthet for hele Oslos befolkning, og bevisst bidra til å beskrive byens historiske utvikling fra opprinnelsen og til det 21. århundre.⁴⁷

Ambisjonene var høye hvor funksjonalitet og estetikk ble vektlagt.

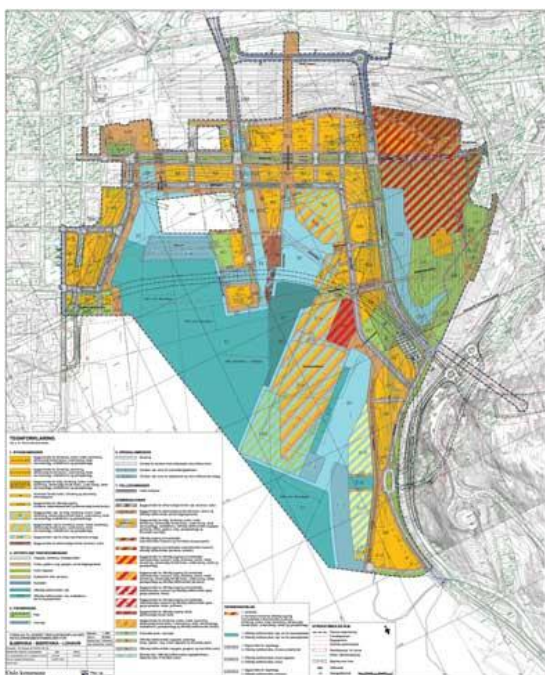
Som sentrale mål for byutviklingen skulle blant annet utviklingen sikre tilgjengelighet til fellesområder og sjøfronten for hele befolkningen, trygge og trivelige omgivelser hele døgnet, ha et mangfoldig kulturtilbud, sikre god balanse mellom bolig, næring og kultur, og at området skulle utvikles i en menneskelig målestokk hvor fasader og kvartaler ikke skulle overskride Rådhusets fasadelengde mot sjøen, og at bebyggelsen skulle være lavest mot sjøen og trappes opp mot sporområdet ved Oslo S. Særlig bolig fikk stor oppmerksomhet, og til slutt ble det enighet om at det skulle sikres minimum 10 prosent utleieboliger for ungdom i Bjørvika.⁴⁸

⁴⁵Oslo kommune. "Byutvikling Bjørvika-Bispevika – Grunnlag for videre planarbeid. Byrådssak 187/2001". Behandlet 21.11.2001. <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2001%2Fbuk%2F0000061283-3-wbe-3-317-0.htm>

⁴⁶Oslo kommune, "Byutvikling Bjørvika-Bispevika".

⁴⁷Oslo kommune, "Byutvikling Bjørvika-Bispevika".

⁴⁸Oslo kommune, "Byutvikling Bjørvika-Bispevika".



Kart 1: Reguleringskart for Bjørvika vedtatt i 2003. Kilde: Bjørvika Utvikling

Opprettelse av gjennomføringsorganene Hav Eiendom og Oslo S Utvikling

I Byutviklingskomiteen ble gjennomføring og samarbeid et viktig tema. For at planen skulle være fleksibel var det viktig at planen inneholdt overordnede rammer for realiseringen og at det skulle samarbeids på tvers. I merknadene fra behandlingen ble dette beskrevet slik:

Komiteens flertall, medlemmene fra H, A og SV, har konsentrert seg om overordnede rammer for realiseringen av Bjørvika-utbyggingen. Disse medlemmer mener at det er en forutsetning for suksess at alle involverte parter er seg bevisst sin spesielle rolle og ansvar i saken. Disse medlemmer er innstilt på å samarbeide på tvers av forvaltningsnivåer, faglige etater og politiske partier - til beste for lokalmiljøets, byens og landets interesser.⁴⁹

og videre at: " Samarbeidsorganer opprettes for gjensidig kontakt og orientering på tvers av fagetater og forvaltningsnivåer. Politiske beslutninger må være av policy-art og overordnet karakter, og ikke gå for detaljerte inn i faglige spørsmål."⁵⁰ Reguleringsplanen skulle derfor utformes som en grovmasket plan med hovedformål for arealbruk, samt vise gateløp, offentlige rom, bygningsstørrelser og høyder, korridorer for gjennomlufting av området, siktlinjer mm.

⁴⁹ Oslo kommune, "Byutvikling Bjørvika-Bispevika".

⁵⁰ Oslo kommune, "Byutvikling Bjørvika-Bispevika".

For komiteen var gjennomføring av byutviklingsplanene en av hovedutfordringene, og under behandlingen ble det enighet om å gå noe lenger i å beskrive hva slags organisering man ønsket.

Komiteens flertall, medlemmene fra H, A og SV, vil peke på gjennomføringsansvaret og viser til at eierinteressene i området koordineres gjennom et eiendomsselskap for å sikre helhetlig kontroll med utforming og utvikling av bygninger, parker og infrastruktur. Selskapet må ha tett kontakt og godt samarbeid med lokale og nasjonale myndigheter / faglige premissgivere, og med nærings- og arbeidsliv. Kvalitets- og designhåndbok for all byggevirkksomhet og miljøoppfølgingsprogram for håndtering av forurensning og miljøtilpasset utbygging skal utarbeides i samråd med faginstanser.⁵¹

Opprettelse av Hav Eiendom

Den 19.02.2003 vedtok bystyre å opprette Hav eiendom. Selskapet fikk som formål å: "delta i byutviklingen i Bjørvikaområdet gjennom utvikling, utleie, forvaltning kjøp og salg av fast eiendom i Bjørvikaområdet og virksomhet som står i forbindelse med dette, samt å inneha eierinteresser i selskap som driver tilsvarende virksomhet."⁵² Samtidig ble det vedtatt at selskapet fikk overskjøttet Havnevesenets (i dag Oslo Havn) eiendommer innenfor reguleringsområdet Bjørvika. Et av de viktigste oppgavene til Hav Eiendom er å gi utbytte til sin eier, Oslo Havn, slik at Oslo Havn kan etablere en kompakthavn på Sydhavna som er moderne med mer bærekraftig virksomhet.⁵³

Hav Eiendom regulerte, planla og solgte eiendommer og bar til å begynne med preg av være en ren områdeutvikler. De siste årene har selskapet endret sin rolle til en mer eiendomsutvikler. Selskapet har hatt blant annet stått for salg av eiendommene for Munchmuseet, Deichmanske bibliotek, Vannkunsten mfl.⁵⁴ Det gjenstår fortsatt andre områder som Grønnlikaia, Sukkerbiten, Clemenskvartalet.⁵⁵ Deler av arealene i Bjørvika eies sammen med OUS.

Oslo S Utvikling (OSU)

Oslo S Utvikling (OSU) ble opprettet i 2001 av Entra ASA (tidligere Entra Eiendom) og eiendomsselskapet Linstow. OSU utvikler bolig- og næringseiendommer og skal utvikle 380 000 m² av

⁵¹ Oslo kommune, "Byutvikling Bjørvika-Bispevika".

⁵² Oslo kommune. "Etablering av Hav eiendom AS. Byrådssak 18/2003". Behandlet 16.01.2003.

<https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2003%2Fb%2F2003001724-90175.htm>

⁵³ Hav Eiendom. "Visste du dette om Hav Eiendom". Besøkt 18.11.2021. <https://haveiendom.no/visste-du-dette-om-hav-eiendom/>

⁵⁴ Hav Eiendom. "Et annerledes eiendomsselskap". Besøkt 18.11.2021. <https://haveiendom.no/et-annerledes-eiendomsselskap/>

⁵⁵ Hav Eiendom. "Prosjekter". Besøkt 18.11.2021. <https://haveiendom.no/prosjekter/>

900 000 m² av arealene i Bjørvika. Selskapet selger lokaler og boliger etter hvert som de ferdigstilles. OSU har blant annet vært ansvarlig for utbyggingen av Barcode.⁵⁶



Foto 1: Bilde av Barcode før utbyggingen av Vannkunsten. Kilde: Jørgen Eriksson for Wikipedia

Selskapene OSU og Hav Eiendom eier sammen de to selskapene Bjørvika Infrastruktur (byrom og infrastruktur) og Bjørvika Utvikling (felles interesse- og koordineringsorgan).⁵⁷ Disse selskapene er sentrale for ansvarliggjøring, rollefordeling og gjennomføring av Oslo bystyrets vedtatte ambisjoner for utvikling av Bjørvika.

Når Bjørvika står ferdig utbygd, vil det være 5 000 boliger og 20 000 arbeidsplasser i bydelen. 40 prosent av området er avsatt til parker, havnepromenade og allmenninger.⁵⁸

Strategisk plan for Hovinbyen

Hovinbyen ble i kommuneplanen for 2015 pekt ut som transformasjonsområde. I 2018 vedtok Oslo bystyre strategisk plan for Hovinbyen sammen med planprogram for Helsefyr og deler av Ulven. Bystyret vedtok at plangrepet i den strategiske planen skal være retningsgivende for videre arbeid med planlegging og gjennomføring av byutviklingen i Hovinbyen. Hovinbyen skal bidra til å nå kommunens mål om flere flerfunksjonelle og miljøvennlige bolig- og næringsområder. Den strategiske planen er ikke en juridisk bindende plan hjemlet i plan- og bygningsloven, men skal fungere slik som for eksempel Fjordbyplanen har fungert for utviklingen av havneområdene. Hovinplanen skal derimot gi et faglig og strategisk grunnlag for kommende områdereguleringer, planprogrammer og detaljreguleringsplaner fra private og offentlige aktører.

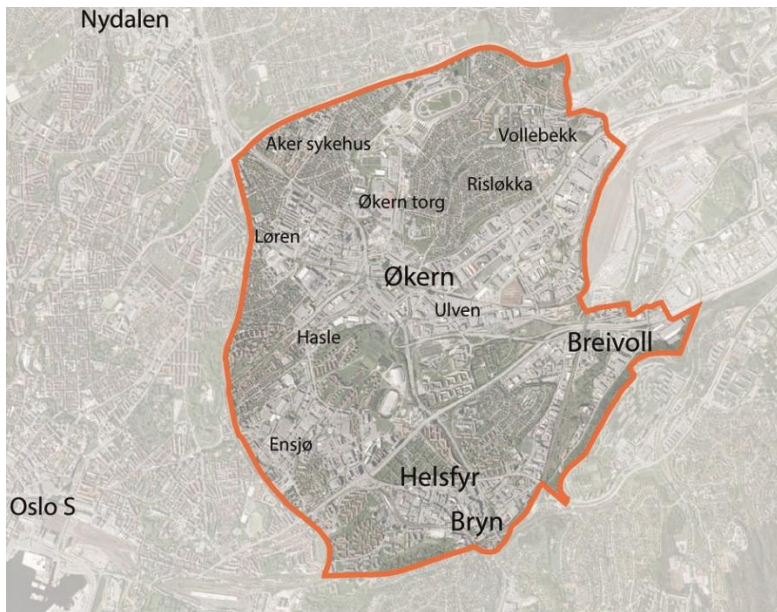
Hovinbyen er Oslos største byutviklingsområder. I strategisk plan legges det opp til 40 000 nye boliger og mellom 50-100 000 nye arbeidsplasser. Hovinbyen skal koble sammen Oslo indre by og Groruddalen. Det er derfor et strategisk grep at det legges opp til en flerfunksjonell utvikling med et

⁵⁶ OSU. "Informasjon om OSU". Besøkt 18.11.2021. <https://osu.no/om-osu/informasjon-om-osu>

⁵⁷ OSU, "Informasjon om OSU".

⁵⁸ Hav Eiendom, "Om Hav eiendom". Besøkt 18.11.2021. <https://haveiendom.no/prosjekter/om-hav-eiendom/>

mangfold av attraktive byområder som henger tett sammen med hverandre og resten av byen. Det skal etableres en grønn rekreativ ring rundt Hovinbyen, og akser gjennom byområdet som binder det sammen med resten av byen. Planen definerer tre områder som skal utgjøre tyngdepunkter i området; Stor-Økern, Bryn-Helsfyr og Breivoll. Valle Hovin skal utgjøre Hovinbyens grønne hjerte med idrett, aktivitet og rekreasjon for hele byen. Hovinbyen strekker seg fra Løren i vest til Breivoll i øst, og fra Bjerke i nord til Bryn i sør.



Kart 2: Oversikt over Hovinbyens avgrensning. Kilde: Plan- og bygningsetaten.

Det ble gjennomført en nordisk plan- og idekonkurranse i 2014-2015. Det var Plan- og bygningsetaten som innkalte til denne. Medvirkning og internasjonal konferanse ble også gjennomført i forbindelse med forarbeidet.⁵⁹

Ambisjoner for Hovinbyen

I følge Plan- og bygningsetaten er følgende tre mål satt for Hovinbyen:

- Hovinbyen skal være en fremtidsrettet og klimasmart byutvidelse
- Hovinbyen skal ha et mangfold av attraktive byområder som er tett sammenvevd med hverandre og resten av byen
- Gange, sykkel og kollektiv skal være de enkleste og mest attraktive måtene å ferdes på (sic.).⁶⁰

⁵⁹ Plan- og bygningsetaten. "Strategisk plan for Hovinbyen." Vedtatt av Oslo bystyre 20.06.2018.

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2020010672&fileid=9127592>

⁶⁰ Oslo kommune. "Slik bygger vi Oslo. Hovinbyen". Besøkt 18.11.2021. <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/hovinbyen/#gref>

Under byutviklingskomiteen behandling av forslaget til strategisk plan støtter komiteen byråds målsettinger, og at dette er nødvendig for å nå kommunens mål om bymessig og bærekraftig utvikling. Videre er det uttrykt ønske fra utvalget at byrådet skal arbeide for at NRK skal etablere seg i Groruddalen, samt at det skal jobbes opp mot Stortinget og Justisdepartementet for at Politihøgskolen skal etableres i her eller i Oslo sør.⁶¹

Gjennomføring av den strategiske planen for Hovinbyen

For å sikre forutsigbarhet for utviklingen og gjennomføringen av den strategiske planen vedtok bystyret et forutsigbarhetsvedtak for Hovinbyen. Dette innebærer at det skal utformes rekkefølgebestemmelser knyttet til offentlige tiltak som forutsettes fulgt opp gjennom bruk av utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtalene skal hovedsakelig regulere grunneieres og utbyggers forpliktelse til å besørge eller bekoste offentlige tiltak eller andre eventuelle tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planen. Den grønne ringen skal på sin side bidra til en tidlig og kvalitetsmessig grøntstruktur som skal øke attraktiviteten og modne Hovinbyen for utvikling. Planen for den grønne ringen må derfor inneha mål, tiltak og retningslinjer som "konkretiserer ambisjonen om at Hovinbyen skal være et foregangsområde for bærekraftig byutvikling".⁶²



Illustrasjon 1: Den grønne ringen. Kilde: Topic Architecture & Design.

I tillegg bemerker også komiteen at: "Disse medlemmer har også merket seg at realisering av visjonen for Hovinbyen krever en aktiv kommune, og at det offentlige og private aktører etablerer godt organiserte samarbeidsformer."⁶³ Videre mener komiteen at:

⁶¹ Plan- og bygningsetaten, "Strategisk plan for Hovinbyen".

⁶² Plan- og bygningsetaten, "Strategisk plan for Hovinbyen".

⁶³ Plan- og bygningsetaten, "Strategisk plan for Hovinbyen".

det er klokt at ansvar for planlegging og gjennomføring av større infrastrukturtiltak tillegges statlige eller kommunale etater, avhengig av tiltaket. For å nå målene for Hovinbyen, er det behov for at kommunen aktivt benytter et bredt spekter av virkemidler, fra strategiske tomtekjøp og etablering av kommunale utbyggingsprogrammer, til kommunale forbildeprosjekter og temporære tiltak.⁶⁴

Planene om Bjørvika og Hovinbyen er utformet med 18 års mellomrom. Det er flere forskjeller og likheter mellom de to planene. De viktigste likhetene er at begge planene har tydelige ambisjoner og visjon formulert av kommunen og politikerne. Begge viser tydelig at det er et sterkt offentlige engasjement bak planene. Det er gjennomført omfattende utredning og forarbeid i forbindelse med utarbeidingen av dem. I begge tilfeller er også gjennomføring av planen et viktig tema, men de skiller seg fra hverandre når det gjelder hvordan dette skal gjøres. For Bjørvika var et av viktigste grepene fra kommunens side opprettelse av Hav Eiendom. For Hovinbyen vedtok Oslo bystyre et såkalt forutsigbarhetsvedtak som betyr at kommunen har til hensikt å inngå utbyggingsavtaler med private utbyggere til gjennomføring av reguleringsplaner.⁶⁵ Byutviklingskomiteen ønsker at kommunen aktivt skal kjøpe tomter og etablere kommunale utbyggingsprogrammer, som kan for eksempel angi prioriterte innsatsområder for kommunen og koordinere disse med for eksempel utbyggingsavtaler.⁶⁶ Den viktige forskjellen mellom utbyggingsavtaler, utbyggingsprogram og Hav Eiendom er at utbyggingsavtaler skal sørge for at private aktører gjennomfører sine forplikter eller bidra til å bekoste offentlige tiltak som for eksempel veier. For Hav Eiendom sin del skal organet i dag utvikle, regulere, selge eller selv eie eiendom i Bjørvika, samt ha ansvar for utforming og eierskap av offentlige rom.

⁶⁴ Plan- og bygningsetaten, "Strategisk plan for Hovinbyen".

⁶⁵ Oslo kommune. "Utbyggingsavtaler". Besøkt 02.12.2021. <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornyelsesetaten/utbyggingsavtaler#ref>

⁶⁶ Kristiansand kommune. "Utbyggingsavtaler og utbyggingsprogram". 04.10.2021. <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/bolig-kart-og-eiendom/plan-og-bygg/Utbyggingsavtale-og-boligprogram/>

Del 3: Teori

Bakgrunn

Strategisk planlegging har i de siste 20 årene fått stadig større oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt. I denne delen av oppgaven skal vi se på den historiske utviklingen av planleggingen fra etterkrigstidens fokus på helhetlig byutvikling og gjenoppbygging av landet var hovedmålet, til byenes renessanse i en tid da offentlig virkemidler ble redusert og avhengigheten av private aktørers økonomi og investeringsvilje fører til en bitvis byutvikling. Teorikapitlet skal ta oss gjennom begge epokene før vi ser nærmere på hva strategisk planlegging er. Jeg viser til norsk planfaglig litteratur som beskriver den norske tilnærmingen til feltet, samt går gjennom en av strategisk planleggings viktige internasjonale teoretikere som Louis Albrechts og Patsy Healys innspill til hvordan slik planlegging kan gjennomføres. Likevel er det Jens Kvorning's forfatterskap om byledelse og strategisk planlegging som står sentralt i dette kapitlet. For å forsterke Kvorning's forfatterskap og hvordan strategisk planlegging foregår i praksis har jeg gjennomført intervjuer av personer i Danmark med direkte kjennskap til tilnærmingen. Deres vurderinger og erfaringer er oppsummert og fungerer som en utdyping av Kvorning's forfatterskap, et forfatterskap som igjen er inspirert av internasjonal litteratur. Jeg har også intervjuet Alexandre Chemetoff om hans syn på strategisk planlegging og hans praktiske erfaring fra blant annet Ile de Nantes for å belyse sider av Kvorning's arbeid.

Kvorning's tilnærming innebærer at kommunene må ta en langt mer offensiv rolle enn i dag. Det inkluderer å gjennomføre en aktiv by- og tomteutvikling, og være en langsiktig aktør. Dette divergerer noe fra dagens forståelse av hvordan strategisk planlegging gjennomføres i praksis i Norge. For å begrunne hvordan Kvorning's tilnærming kan være en bedre måte å oppnå kommunenes egne mål og visjoner på enn dagens tilnærming, beskriver jeg, med utgangspunkt i egne erfaring og bruk av kjente definisjoner, hvordan makt og hvem som har makt til å gjøre hva påvirker byutviklingen i dag.

La oss starte ved begynnelsen av moderne norsk planlegging.

Utvikling av to planregimer

Norsk planlegging i etterkrigstiden og til midten av 1980-tallet

Byutviklingen og planleggingen i Norge var preget av oppbygging av landet etter krigen. Den norske velferdsstaten med sin filosofi om at alle innbyggerne skulle ha tilgang til de samme sosiale og kulturelle tjenester, førte til at det ble bygget nye bygg og anlegg som rådhus, niårig skole, idrettshall,

svømmehall, helsesenter, sykehjem og kirke.⁶⁷ På 1960-tallet så vi at byene fikk en oppblomstring av drabantbyene som var som i resten av Europa det store byutviklingsidealet i Norge. Bydelssentrene i disse drabantbyene, skulle sørge for at innbyggerne fikk dekket sine behov for innkjøp, utdanning og helseomsorg.

På 1970-tallet oppstod det et uvanlig, norsk fenomen, ifølge Ellefsen. Veksten tok en ny retning ved at små og mellomstore tettsteder formelig eksploderte befolkningsmessig. Årsakene til denne veksten var trolig at Norge til dels ikke var sterk industrialisert, og til dels en statlig tilnærming om at velferdsstaten skulle etableres over hele landet. Nærmere halvparten av veksten i landet foregikk i disse områdene. Visjonen var at den norske velferdsstaten skulle etableres over hele landet, og senterdannelsene fulgte opp med sosiale og kulturelle tjenester. Et stort antall arbeidsplasser var knyttet til offentlig administrasjon og tjenesteyting. Professor Ellefsen sier at: ""Bygdebyen" var et fysisk svar på et sett av samfunnsmessige behov".⁶⁸

Urbaniseringen av bygdene på 70-tallet karakteriseres som et dramatisk fenomen, og sammenliknes med perioden 1875-1900 som den mest omfattende urbaniseringen i landets historie.⁶⁹ Ellefsen hevder at "Det ble utviklet ei forståelsesramme for fysisk-økonomisk planlegging som kom til å bli dominerende fram til midten av 1980-årene",⁷⁰ og følger opp med at "Den fysiske planlegginga ble sett på som nøkkelen til fornuftig samfunnsbygging".⁷¹ Tettstedsutvikling og velferdsreformer var utenkelig uten lokal fysisk-økonomisk planlegging.

Fysisk planlegging var et middel til å gjennomføre planøkonomien. Dermed var det klare sammenhenger mellom offentlig politikk, offentlig tilrettelegging og samfunnsutviklingen på denne tiden. Fysisk og økonomisk planlegging hang sammen. I Bygningsloven av 1965, forløperen til plan- og bygningsloven, var intensjonen en samordnet og helhetlig planlegging.

Denne tilnærmingen til samfunnsbygging kan ses i sammenheng med en generell vekstoptimisme med både økonomisk vekst i landet og økt folkemengde. Samtidig hadde man en tro på det offentliges evne til å initiere og styre samfunnsmessige endringer. Omgivelsesproduksjonen var i hovedsak offentliges ansvar. For statlige myndigheter ble det etter hvert viktig å opprettholde bosettingen i tettstedene, og det ble sett på som en statlig oppgave å skape arbeidsplasser for å opprettholde bosettingsmønsteret.⁷²

⁶⁷ Ellefsen, "Norske tettsteder som planproblem", 94.

⁶⁸ Ellefsen, "Norske tettsteder som planproblem", 97

⁶⁹ Ellefsen, "Norske tettsteder som planproblem", 93-94.

⁷⁰ Ellefsen, "Norske tettsteder som planproblem", 98.

⁷¹ Ellefsen, "Norske tettsteder som planproblem".

⁷² Ellefsen, "Norske tettsteder som planproblem".

Det er viktig å merke seg at det aller meste av byutviklingen foregikk på området som var ubebygde. Det gjelder både for drabantbyutbyggingen og etablering av bygdebyene.

På 1980-tallet endret dette bildet seg, og kritikken mot bygdebyene dukket opp. Tettstedene ble oppfattet som kjedelige, stedet gud glemte, og oppmerksomheten ble rettet mot manglende kvaliteter i det fysiske miljøet. Planene hvilte på altfor stor vekstoptimisme og tro på offentlige myndigheters handlekraft, samt en for liten edruelighet i forhold til offentlig investeringsevne.⁷³

Felles for de første tre tiårene etter andre verdenskrig er at planleggingen skjer med utgangspunkt i analysen av samfunnsbehov og styres av offentlige myndigheter. Dette er det vi kan kalle det første planregimet, den planlagte byutviklingen.

Ut over 1980-tallet gjennomføres det en rekke politiske og gjennomgripende vedtak. Den viktigste endringen var liberaliseringen av boligpolitikken med blant annet dereguleringen av prisregulering av borettslagsleiligheter. Prisene steg til værs som følge av prisreguleringen. Samtidig ser vi en endring i det ideologiske regime hvor offentlige myndigheter skulle trekke seg mer tilbake, og private aktører skulle ta over flere oppgaver som tidligere var hadde vært statlige. Dette førte til store endringer i hvordan byutvikling skulle planlegges og gjennomføres i tiårene som etterfulgte. Vi skal nå se på hvordan det utviklet seg.

Fra helhetlig til bitvis og prosjektbasert byutvikling

Fra midten av 1980-tallet oppstod det en vesentlig endring av hvordan man vurderte eiendom og arkitektur. Fra å være et virkemiddel for å løse samfunnsmessige oppgaver og mål, ser man nå at prosjekter har en bytteverdi for investorer. Eiendomsutvikling ble sett på som et verdipapir og et byttbart investeringsobjekt. Beslutningene ble flyttet fra samfunnsbehov og forankres i økonomi og marked. Prosjektene utgår ikke lenger ut fra politisk definerte samfunnsbehov, men ut fra et ønske om økonomisk fortjeneste. "Profesjonell eiendomsutvikling er kommet for å bli, og den er utvilsomt markedsstyrt."⁷⁴

En viktig forutsetning for prosjektbasert byutvikling at fortettingen skjer innenfor eksisterende infrastruktur og byev. Det betyr at det ikke er behov for noen ny planlegging, og at planleggingen av et prosjekt kan komme langt før offentlige planmyndigheter blir involvert.⁷⁵ Samtidig er det slik at et offentlig bærekraftideal legger til rette for en prosjektbasert byutvikling fordi fortetting er et

⁷³ Ellefsen, "Norske tettsteder som planproblem", 104.

⁷⁴ Børrud, "Den prosjektstyrte byutviklingen – kjennetegn og utfordringer", 36

⁷⁵ Børrud, "Den prosjektstyrte byutviklingen – kjennetegn og utfordringer", 37.

virkemiddel for å redusere trafikk og oppnå bedre ressursutnyttelse. Dette fører til en politisk aksept for høyere og bedre utnyttelse i knutepunkt og sentrale bydeler. Samtidig var det slik at redusert offentlig ønske om å eie og bygge fører til at byutviklingsstrategien forutsetter privat investering. Professor Elin Børrud refererer her til at da Oslo kommunes vedtok å bygge 40 000 nye boliger, "vedtar de samtidig en omfattende privat prosjektutvikling".⁷⁶

Dagens lovverk legger til grunn en helhetlig samfunnsplanlegging, mens økt privat initiativ utfordrer dette i stor grad. Elin Børrud mener at lovverket er i utakt med dagens bitvise byutvikling. Denne utakten fører til at lovverket på sett og vis legaliserer det hun kaller for den "inkrementelle" hverdagen: Det offentlige blir stående i en situasjon hvor man enten skal ivareta en helhet eller ha en "pragmatisk praksis for å få saker unna."⁷⁷ Lovverket er først og fremst en lov for styring av offentlig planlegging. Private planforslag skulle være en mulig unntakssituasjon. I praksis er det slik at privat reguleringsplan behandles på linje med offentlige reguleringsplaner. Dette er teknisk riktig, men motivasjonen er annerledes, mener Børrud. Hun viser til at motivasjonen er så vesentlig forskjellig at dette må "gjenspeiles juridisk og i alle fall fagmetodisk".⁷⁸

I 2008 ble det gjennomført en revidering av plan- og bygningsloven for å gi politikere og planmyndigheter flere verktøy til å kunne planlegge og styre byutviklingen i en mer helhetlig retning. Men selv etter disse endringene er situasjonen fortsatt slik at kommunens muligheter til å styre byutviklingen er små når realiseringen gjennomføres av private aktører på markedsmessige vilkår.⁷⁹ Samtidig har det dukket opp nye, og mer krevende utfordringer som må løses. Klimaendringer, større sosiale forskjeller og globalisering er tre sterke drivere som gjør det mer presserende å finne verktøy som kan bedre offentliges muligheter for styring og utvikling. Derfor er blant annet strategisk planlegging blitt et av de viktige metodene som vurderes og diskuteres. Dette vises godt i både internasjonal og nasjonal litteratur. Spesielt har Louis Albrechts og Patsy Healy bidratt i stort monn med teoretiske bidrag. Her er en oppsummering av hva strategisk planlegging er, om Albrechts tilnærming for hvordan strategisk planlegging kan gjennomføres og Healeys syn på hvordan det offentlige kan styrke sin styringskapasitet.

Teorier om strategisk planlegging

Internasjonale teoretikere

⁷⁶ Børrud, "Den prosjektstyrte byutviklingen – kjennetegn og utfordringer", 37.

⁷⁷ Børrud, "Den prosjektstyrte byutviklingen – kjennetegn og utfordringer", 37.

⁷⁸ Børrud, "Den prosjektstyrte byutviklingen – kjennetegn og utfordringer", 38.

⁷⁹ Nordahl, "Kommunenes styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling". (2018)

I artikkelen *Ingredients for a more radical strategic spatial planning* forklarer Louis Albrechts hvorfor radikal strategisk planlegging er nødvendig, hva det er og hvordan dette kan praktiseres.⁸⁰ I

Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans fokuserer Albrechts og Alessandro Balducci på hvorfor kommuner benytter strategisk planlegging i så stor grad og ser nærmere på årsakene til dette.⁸¹ I dette avsnitt tas det hovedsakelig utgangspunkt i førstnevnte artikkel, men den andre artikkelen er også benyttet for å få en bredere forståelse av strategisk planlegging.

Dagens system, mener Albrechts, er dominert av et vedvarende nyliberalistisk rammeverk som legger til grunn at sosioromlige utfordringer kan løses av markedet og med markedets løsninger. Målet til dette rammeverket var og er å depolitisere økonomien, og underordne denne til økonomiens og markedets suverenitet.⁸² Albrechts hevder at skiftet fra fordeling av velferd, goder og kommunale tjenestetilbud til konkurranse mellom byen og regioner, er nyliberalistiske nøkkelingredienser for utvikling av markedsorienterte og markedsavhengige løsninger målrettet mot økonomisk promotering og konkurranse. Planleggere og lokale myndigheter lures til å adoptere en mer proaktiv tilnærming for å identifisere markedsmuligheter, og bidra til at private aktører kan dra nytte av dette. Dette fører til et demokratisk underskudd, fordi styring blir flyttet ut av politikken og over til private aktører, som igjen gagnar den nyliberalistiske tilnærmingen.

Ifølge Albrechts vil en radikal, romlig strategisk planlegging ha som mål å løse opp og stå imot internasjonale nyliberalistiske ideologier som til nå har dannet grunnlag for planteorier, planlegging av byutvikling og regionsutvikling. Hensikten med strategisk planlegging er å gi byutviklingen en retning uten at målet er definert, sørge for bevegelse, håndtere problemer, møte utfordringer og utvide mulighetsrommet. Man skal rett og slett oppnå umulighetens kunst.⁸³

I Europa var det allerede byer som har tatt i bruk strategisk planlegging som verktøy. Byer som Barcelona, Paris, Helsinki, Lyon har kommet frem til at tradisjonelle planleggingsverktøy ikke er tilstrekkelige, og i noen tilfeller ikke brukbare, verktøy for lede urbane transformasjonsprosesser. Det oppstod dermed et økende behov for å gi et helhetlig syn på endringsprosesser og hvordan man rammer inn og gi retning til fremtidig utvikling. En viktig forklaring på hvorfor tradisjonelle planverktøy er utilstrekkelige er at de er utformet for situasjoner som er stabile og konteksten er

⁸⁰ Albrechts, Louis. "Ingredients for a more radical strategic spatial planning". I *Environment and Planning B: Planning and Design* 42 (Januar 2015): 510-525.

⁸¹ Albrechts, Louis og Alessandro Balducci. "Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans". I *The Planning Review* 49, 3 (Januar 2014):16-27.

⁸² Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning", 512.

⁸³ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning", 513.

statisk, det er en klarhet i situasjonen, og en tydelig forståelse av hvilke problemer som skal adresseres.⁸⁴ Dagens situasjon er nærmest motsatt av dette, med raske transformasjoner, og tradisjonelle virkemidler er derfor ikke tilstrekkelige.

Utvikling av strategisk planlegging som verktøy

Ordet strategi har oppstått i militær sammenheng. Hensikten med en strategi er å ha eksakt forståelse av den reelle situasjonen, ha realistiske mål, fokusere på styrken man har tilgjengelig, og ha handlingens utholdenhet.⁸⁵ Strategi og strategiske planer ble overført til og benyttet i næringslivet, og på 1980-tallet ble statlige og lokale myndigheter oppmuntret til å ta i bruk strategisk planlegging som verktøy. Behovet for å finne eksterne og interne nøkkelaktører ble understreket, samt å forstå trender i samfunnet, hvilke krefter som drev disse, og hvordan man kan involvere flere aktører for å utvikle langsiktige utviklingsplaner. Det ble etter hvert utviklet en definisjon av strategisk romlig planlegging som skiller seg fra militærets og næringslivets versjoner: Fra Albrechts og Balduccis synpunkt er strategisk planlegging: "...a transformative and integrative public-sector-led co-productive socio-spatial process through which visions or frames of reference, justification for coherent actions, and means for implementation are produced that shape, frame and reframe what a place is and what it might become".⁸⁶

'Becoming' er et sentralt begrep i strategisk planlegging, ifølge Albrechts. 'Becoming' produserer, på en ikke-lineær måte, visjoner og referanserammer. Den er derfor aktiviteten nærmest påtvinger det som er det som kan bli, og har som formål å endre det som er til det som kan bli. Becoming, eller noe som skal bli noe, har som egenskap å håndtere bevegelse, fremvekst, forhold og kreative eksperimenter.⁸⁷

Albrechts viser til at strategisk romlig planlegging bør ha flere ingredienser. Det skal handle om prosesser, utvikling av institusjonell design, mobilisering og utvikling av substansielle teorier. Innholdet i utviklingen skulle være knyttet opp mot tema som ble valgt ut gjennom prosessen. Motivasjonen for hvorfor strategisk planlegging ble brukt har variert, men de fleste ønsker å oppnå mål om å utvikle en utfordrende, sammenhengende og koordinert visjon, og ha med en integrert og langsiktig romlig logikk for arealbruk, beskyttelse av ressurser, bærekraftig utvikling, rettferdighet, utvikle en handlingsorientering utover planlegging som kontrollmekanisme, eller utvikle en mer åpen måte å styre på.

⁸⁴ Albrechts og Balducci, "Practising Strategic Planning".

⁸⁵ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning", 511.

⁸⁶ Albrechts og Balducci, "Practicing Strategic Planning", 18.

⁸⁷ Albrechts og Balducci, "Practicing Strategic Planning".

Strategisk planlegging i et myndighets- og relasjonsperspektiv

I boken *Urban Complexity and spatial strategies* er Patsy Healey opptatt av endringene fra den tradisjonelle planleggingen og til mer strategisk planlegging av byer og regioner.⁸⁸ Hun fokuserer på endringer i måten planlegging blir gjennomført på sett med utgangspunkt i myndighetene, og strategisk planlegging som et politisk og intellektuelt prosjekt. Det politiske prosjektet søker å mobilisere oppmerksomhet og endre diskurser og praksis. Det skal også endre måten ressurser allokeres, og hvordan den regulerende myndigheten utføres. Det intellektuelle prosjektet skal se på hvordan nye forståelser utvikles, og konsepter for politisk inngripen for å opprettholde det politiske prosjektet. Samlet sett har hun fokus på å aktivere relasjoner som utvider myndighetenes kapasitet og gir den kraft til å se og handle annerledes. Slik at kan myndighetene utvikle ny styringspraksis og en ny sosio-romlig kreativitet. Kort sagt rettes søkelys mot det relasjonelle perspektivet hvor utforming av romlige strategier for urbane områder er en styringsaktivitet for myndigheter.

Det politiske prosjektet

Tidligere i det forrige århundret skulle det offentlige realisere allmennhetens interesser, det vil si den kollektive interessen for flertallet. Healey mener at dette synet er blitt utfordret i dag utfra den erfaringen det offentlige har med styring av aktiviteter i byområdene. Hun mener blant annet at folk har emosjonelle følelser til steder og steds kvaliteter som har ført til konflikt mellom innbyggere, utbyggere og myndigheter. De som er opptatt av demokratiet er stadig mer bevisste på at innbyggerne kan mobiliseres med trusler om steds kvalitet og hvem som har aksjer i disse stedene. Samtidig er de i mindre grad opptatt av partipolitikk og representativt demokrati.

Hun peker på at de fleste planleggingspraksiser i Europa har beveget bort fra et forenklet romlig syn på planlegging av byer hvor kvalitet og sammenhenger blir forstått gjennom fysiske strukturer. Hun mener det er allment kjent at utviklingen av urbane områder: "cannot be 'planned' by a government action in a linear way, from intention to plan, to action, to outcome as planned".⁸⁹ Dette gjelder også dersom en stat eller kommune kontrollerer mange verktøy for gjennomføring av fysisk utvikling, opptrer koordinert og integrert, og tar i bruk sosioøkonomiske og miljømessige aktiviteter. Likevel er det umulige å forestille seg alt som kan skje på forhånd, ei heller å forutse det. Det som skjer i urbane områder er rett og slett for dynamisk, intrikat og rotete.⁹⁰

⁸⁸ Healey, Patsy. *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our time.* (London: Routledge, 2007).

⁸⁹ Healey, *Urban complexity and spatial strategies.*

⁹⁰ Healey, *Urban complexity and spatial strategies*, 3.

Ved utforming av en romlig strategi kreves det en oppmerksomhet om samspill mellom økonomisk, kulturell, miljømessig, politikken og administrasjon med en dynamikk som går tvers av disse, og som foregår innenfor et urbant område. Flere nettverk av relasjoner oppstår på bakgrunn av denne dynamikken. Planleggere fra den tradisjonelle planleggingen, som i utgangspunktet først og fremst har fokus på stedskvaliteter, må møte analytikere og beslutningstakere som er opptatt av andre deler av politikken. Det kan for eksempel være konkurranseevnen til en bedrift, helsen til befolkningen, drift av skoler eller kommunens økonomi som helhet. Dermed sliter de med å forstå dette nye, komplekse relasjonsdynamikken. Da oppstår det et behov for å søke etter nye måter å regjere på som både er drevet av behov for større effektivitet til leveranse av politiske løfter, og for å møte kravene til innbyggerne.

Et alternativ til den tradisjonelle planleggingen er å stable opp politisk oppmerksomhet rundt stedskvalitet i en smalere agenda. Fokuset rettes mot hvordan dette påvirker steder og retten til å utvikle eiendom. Dette handler også om hvordan myndighetene organiserer praksisen med å utvikle romlige strategier. Her er det to utfordringer som må håndteres. Den ene handler om å samordne administrative og formelle beslutningsarenaer med realitetene i sosiale, miljømessige og økonomiske relasjoner. Den andre handler om utvikling av konsepter, ideer og konkurransen mellom ulike diskurser og prioriteringer. For Healey handler dette om å sette disse utfordringene i en bredere kontekst av styringsprosesser og substansen i politikken som føres. Dermed blir relasjoner og interaksjoner sentrale i de sosiale prosessene hvor mening konstrueres. Det er i spesifikke sosiale arenaer komplekse interaksjoner finner sted, og hvor de er en del av en bredere sammenheng.

Det intellektuelle prosjektet

I løpet av det forrige århundret ble vitenskap ifølge Healey forsøkt sett som objektiv kunnskap som var adskilt fra maktkampene i den politiske sfæren. Målet med denne "positivistiske"⁹¹ vitenskapen var å "to uncover the principles governing phenomena in the natural world."⁹² og hvor forskere ønsket lover validert ut fra eksperimentell testing eller analyse. Dette skulle legitimere konklusjoner og anbefalinger. Videre kunne dette brukes til å kritisere, oppretthold eller endre politiske agendaer. Dette tekniske håndverket inkluderte etter hvert legen, arkitekten, ingeniøren, statsviteren og planleggeren. De var fjernet fra den politiske sfæren, og hadde en mer legitim kunnskap enn politikeren og innbyggeren.

⁹¹ Healey, *Urban complexity and spatial strategies*, 26.

⁹² Healey, *Urban complexity and spatial strategies*, 26.

Etter hvert ble denne autoriteten utfordret. Vitenskapen viste seg å være konstruert gjennom spesifikke perspektiver og paradigmer, mener Healey. Svakheten ved den formelle kunnskapen ble avslørt, og ble utfordret og diskutert av protestgrupper og i media. Healey peker på at miljøpressgrupper tok en ledende rolle. De fremhevet isteden den lokale kunnskapen med sine observasjoner om dagliglivet, erfaringer og den kulturelle arven.

Dette kunnskapssynet kaller Healey for "'sociological' institutionalism"⁹³ hvor all kunnskap konstrueres gjennom sosiale prosesser. Den filtrerer det som oppleves, observeres og forestilles det det dannes meninger om. De formes av sammenhenger, formål, maktforhold og verdier. De dannes gjennom sosiale praksiser i bystyresalen, på kontoret, i møter, og her møtes ulike kunnskapsformer som danner argumenter, begrunnelser og begreper. Dette kalles for et 'praksisfelleskap' hvor folk diskuterer verdier og betydninger, og gjør praktiske vurderinger om gyldighet og integriteten av krav som fremsettes.⁹⁴

Strategising eller strategisk tenkning

Gjennom de sosiale prosessene utvikles politikken for kunnskapsproduksjon og organisering ut fra filtrering, meningsskaping, argumentasjon og praktisk vurdering. Det er samtidig her kampene om hvilken kunnskap som skal legges til grunn for utvikling av romlige strategier skjer, Det er også gjennom disse prosessene at strategien legitimeres.

Ved utforming av romlige, urbane strategier må man både kunne se for seg en ide om et urbant område med et mangfold av relasjoner, og kunne trekke ut kunnskap og forståelse slik at man kan utforske, rettfærdiggjøre, utvikle og teste ideer som kommer opp. Her skal de som arbeidet med dette benytte en tankegang hvor hendelser og muligheter kontinuerlig tolkes i forhold til en betydning for en virksomhet. Virksomheten benytter denne tolkningen inn i sin utvikling over tid og konteksten den befinner seg i. Dette vil føre til at virksomheten kontinuerlig vurderer sine handlinger og utforme nye i lys av ny og oppdatert informasjon.

Healey benytter ordet 'strategising' for å beskrive hva som skjer når en virksomhet eller andre utøver strategisk tenkning, og hun med dette mener hun:

⁹³ Healey, *Urban complexity and spatial strategies*, 26.

⁹⁴ Healey, *Urban complexity and spatial strategies*, 27.

...the drawing out of a sense of potentialities and possibilities from multiple unfolding relations, within which to set actions that will intervene in these unfolding relations in the hope of furthering particular objectives and qualities. Such actions could be the shaping of a project, or the drawing up of a programme of action, or the creation of a persuasive 'vision' of an urban area that captures the attention of others and organizes their actions. Strategising implies the 'calling up' of a frame of meaning, though this may not always be explicit.⁹⁵

Ut fra en forståelse om hvordan strategisk romlig planlegging kan gjennomføres mener Healey at: "A strategy is better understood as a discursive frame, which maintains 'in attention' critical understandings about relationships, qualities, values and priorities."⁹⁶

Ut fra valgene som er tatt i prosessen med strategisk tenkning, strategising, kan det offentlige utarbeide en plan som deretter kan implementeres. Ifølge Healey kan det offentlige gjennom det intellektuelle arbeidet med å utvikle strategier med analyser, modelleringer og forventninger, skille mellom den politiske prosessen med å velge alternativer utfra generelle verdier, og det organisatoriske arbeidet som skal få ting til å faktisk skje.

Utvikling av strategi henger sammen med utvikling og fornying av kunnskap, verdier og politikk. Når dette opptrer i sammen, vil strategien få legitimitet og makt. Strategien vil etter Healeys mening formes og brukes i offentlige rom ved samarbeid mellom ulike aktører hvor det foregår interaktive prosesser, som igjen utvikler forskjellige former for kunnskap. Slike strategier kan ikke ventes å kontrollere utviklingen av sosio-romlige mønstre, men skal bli "'thrown in' to the ongoing dynamic flow of multiple relational webs, in the hope that some beneficial relations will be encouraged and other, potentially harmful, effects will be inhibited".⁹⁷ Denne interaktive måten å forstå strategiutvikling på mener hun er parallell med styringsdynamikken hun beskriver i boken; den sosiologisk-institusjonelle forståelsen. En følge av slik strategisk aktivitet er at de oppstår og trekker seg tilbake i en pågående flyt av styringsaktiviteter. Med dette mener hun at det i flere episoder av styringsaktiviteter skjer det mange interaksjoner.

⁹⁵ Healey, *Urban complexity and spatial strategies*, 29.

⁹⁶ Healey, *Urban complexity and spatial strategies*, 30.

⁹⁷ Healey, *Urban complexity and spatial strategies*, 31.

Samproduksjon som hjørnestein – konflikt og legitimitet som byggesteiner

Samfunnet utvikler seg mot en stadig økende kompleksitet. Det har ført til at de strategiske planleggingsprosessene må forholde seg til stadig endrede sammenhenger, må endre seg når ny informasjon dukker opp, når ny kunnskap innen vitenskapen og lokale forhold utvikles, og i takt med at forutsetninger forandrer seg underveis, mener Albrechts. Erfaringer viser at strategisk romlig planlegging ikke er et enkelt konsept, prosess eller verktøy, men et helt spekter av konsepter, prosesser og verktøy som må skreddersys for hver situasjon for å oppnå ønsket mål. Videre fokuserer ikke strategisk planlegging bare på planer, men også på endringer og betrakter planer som kun en av flere verktøy for å kunne håndtere endringer.⁹⁸ Det er viktig at en slik planlegging har politiske og institusjonelle rammer, og at det er politisk vilje til å sette institusjonelle prosesser i gang.⁹⁹

For Albrechts er samproduksjon et sentralt konsept, som vil omfatte samfunnsfaglige perspektiver utover de som tas i bruk i planleggingen i dag, og styrke den sosioromlige karakteren i den strategiske planprosessen.¹⁰⁰ Samtidig er det viktig at strategisk planlegging ikke skal erstatte den byråkratiske, regulative prosessen, men den skal komplementere den og være mer utviklings- og implementeringsorientert på alle beslutningsnivåer.¹⁰¹ Albrechts radikale strategiske planlegging om samproduksjon handler om å unngå å tjene andre interesser enn det påtenkte, men heller oppmuntre til håp og drømmer, appellere til de universelle verdiene rettferdighet og sosial likhet, og etablere en ramme for beslutninger. Det skal etableres en arena med åpen dialog mellom et mangfold med ulike interesser, behov, meninger, konflikter, verdier og maktposisjoner.¹⁰² Samproduksjon innebærer er en lytteprosess hvor man diskuterer saker, problemer, utfordringer, fakta, visjoner, strategier, rettferdighet og ønsket resultat. Denne inkluderende prosessen har som mål å engasjere alle som deltar til å dele kunnskap og ta et aktivt standpunkt i saken.¹⁰³

Samproduksjon bringer alle relevante aktører til bordet, og sammen skal det utarbeides en visjon for by- og samfunnsutviklingen. I artikkelen *Practicing Strategic Planning* kommer det frem at visjoner skal utgå fra en forståelse av de grunnleggende prosessene som former et sted. Dette gjøres ved å kjenne igjen maktforhold, ulikhet og mangfold. Hvem er det man utvikler visjoner for, er et av de mest grunnleggende spørsmålene som må besvares. Endring skjer derimot gjennom mange små

⁹⁸ Albrechts og Balducci, "Practicing Strategic Planning".

⁹⁹ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning".

¹⁰⁰ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning".

¹⁰¹ Albrechts og Balducci, "Practicing Strategic Planning".

¹⁰² Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning".

¹⁰³ Albrechts og Balducci, "Practicing Strategic Planning".

tiltak som til sammen etablerer et mønster som til slutt blir det historien kan kalle "a transformative moment".¹⁰⁴

Rettferdighet trekkes frem som den store politiske kampen hvor forskjellen består i hvordan man definerer rettferdighet. Det handler om i hvilken grad man skal fordeler goder og ulemper i samfunnet, som Albrechts mener forutsetter forbrukermakt. Rettferdighet kan også være aktivisering og egenmestring som forutsetter at befolkningen aktivt deltar. Utgangspunktet for denne kampen er at den som virkelig har makt har også makt til å bestemme innhold. For hvem er det som definerer hva romlig kvalitet er, likhet, ansvarlighet og legitimitet er? Det oppstår et sterkt element av konflikt i diskusjonen om hva som gir mer demokrati, hvordan beslutninger skal fattes, hvem som skal beslutte hva? Rettferdighet tolkes ulikt i ulike sammenhenger. I tillegg er det hos Albrecht et sterkt ønske om at strategier ikke bare skal behandle urbane områder som noe som noe skjer i, men som nettverk, steder, bevegelser, relasjoner, aktiviteter og verdier som eksisterer side om side, i kombinasjon eller konflikt, som enten undertrykker eller setter i gang synergier.¹⁰⁵ En nøkkeloppgave blir dermed å finne ut hvem som har aksjer i de ulike temaene, og sørge for at disse blir involvert. Det forutsetter at man har en dypere forståelse av den komplekse dynamikken i urbane og regionale relasjoner hvor verdisystemer kan uttrykkes, lokal og vitenskapelig kunnskap kan bli kombinert, felles strategisk overbevisning utvikles.¹⁰⁶ Målet er ikke å eliminere konflikt, men samproduksjon har en kraft til å etablere praksis, diskurser og institusjoner som tillater at konflikten kan omformuleres til en mindre konfliktfylt form. På denne måten kan konflikt benyttes som en av byggesteinene for samproduksjon.

Det er viktig at en slik planlegging har politiske og institusjonelle rammer, og at det er politisk vilje til å sette institusjonelle prosesser i gang.¹⁰⁷ Demokratiet skaper legitimitet gjennom at folket oppfatter at de som styrer har rettmessig årsak til å styre, og fordi lover og regler følges av styrende myndigheter.¹⁰⁸ Det er grunnleggende i et demokrati at myndigheter som arealforvaltere følger lover og regler. Albrecht poengterer at dersom strategisk romlig planlegging løsrives fra det lovpålagte planleggingssystemet, slik det siste blir et uformelt system, kan dette få alvorlige følger for legitimiteten. Strategisk planlegging skal heller være bindeleddet mellom lovpålagt og strategisk

¹⁰⁴ Albrechts og Balducci, "Practicing Strategic Planning".

¹⁰⁵ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning", 514.

¹⁰⁶ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning", 513.

¹⁰⁷ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning".

¹⁰⁸ *Store norske leksikon* s.v. "Demokrati" av Kjell-Olav Hovde, Palle Svensson og Dag Einar Thorsen. 26.08.2021. <https://snl.no/demokrati>

planlegging hvor strategisk planlegging skal produsere innsikt som initierer endring og bidrar til debatt. Dette skal føre til mer intelligente og informerte valg.¹⁰⁹

Albrechts understreker at samproduksjon er et normativt og et moralsk konsept i seg selv. Samproduksjon handler om å realisere ideene om rettferdighet og likhet fordi disse ideene er universelle, og dermed også legitime. Prosessen er en felles bestrebelse hvor innbyggerne er aktive deltakere, og ikke objekter. Konseptet stimulerer til utvikling av motdominerende prosjekter gjennom endringsprosesser som er rettighets- og behovsbaserte. Dette skal utfordre eksisterende maktbalanse.¹¹⁰ Albrecht fremhever at en politisering av samproduksjon: "...may have the capacity to hold a mirror to the process of neoliberalization revealing its real character, scope, and consequences".¹¹¹

Internasjonale forfattere som Albrechts, Balducci og Healey har beskrevet at strategisk planlegging kan brukes som et verktøy for å utfordre nyliberalistiske krefter slik at offentlige myndigheter kan ta tilbake noe av makten til å styre byutviklingen. Albrechts ønsker videre å trekke praktiseringen av strategisk planlegging i radikal retning ved å ta i bruk samproduksjon som verktøy. Også i Norge er begrepet strategisk planlegging blitt introdusert. Torild Ringholm og Hege Hofstad har skrevet om dette i artikkelen *Strategisk vending i planleggingen?*.¹¹² Her er en oppsummering av deres vurderinger.

Strategisk planlegging i norsk sammenheng

I Norge har strategisk planlegging fått mer oppmerksomhet de siste ti årene. I løpet av 1990-tallet ble det utviklet en bredere planagenda.¹¹³ Bakgrunnen var blant annet at det utviklet seg en økt bevissthet rundt bærekraftig utvikling og miljø. Samtidig oppstod det en økt konkurranse mellom byene, men også et ønske om bedre koordinering, et behov for langsiktighet i planleggingen med mer effektive metoder. Dette innebar blant annet at man trekker på kompetanse og ressurser utenfor det tradisjonelle administrative apparatet. Det oppstår, ifølge Torild Ringholm og Hege Hofstad, et behov for "strategiske grep for å sikre at by- og områdeutviklingen skjedde i tråd med overordnede mål og visjoner, ikke i form av enkeltstående prosjekter".¹¹⁴

¹⁰⁹ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning", 517.

¹¹⁰ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning", 519.

¹¹¹ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning", 516.

¹¹² Ringholm, Torild og Hege Hofstad. "Strategisk vending i planleggingen?".

¹¹³ Ringholm og Hofstad, "Strategisk vending i planleggingen?".

¹¹⁴ Ringholm og Hofstad, "Strategisk vending i planleggingen?", 108.

Et annet viktig årsak til ønsket om en strategisk vending i norsk kontekst, er behovet for å ivareta hensynet til fellesskapet, og strategiske planer som næringsplanlegging ble et verktøy ble tatt i bruk. Samtidig oppstår det krav fra befolkningen om bedre og mer individuelt tilpassede offentlige løsninger. Dette fører til krav om omstilling, fornyelse av plansystemet.¹¹⁵ Samtidig oppstår det et behov for raskere planrespons.¹¹⁶ Dette trer blant annet frem i en prosjektorientert, nyliberal samfunnsplanlegging, eller den prosjektbaserte byutviklingen, slik Børrud beskrev den.¹¹⁷

På 90-tallet dukket det også opp tegn til at politikere i norske kommuner i større grad ønsket å engasjere seg mer strategisk og helhetlig enn tidligere. Denne perioden kaller Ringholm og Hofstad for "dugnadsmetoden".¹¹⁸ Metoden bygger på horisontalt samarbeid, medvirkningsprosesser og dialog mellom deltakerne, og utvikling av visjoner som igjen ble utformet som strategier. Videre i perioden ble metoder som scenarioer og fremtidsbilder benyttet for å utforme strategier i planleggingen.

Målet med strategisk planlegging for disse var å kunne avklare veivalg og konflikter på et overordnet nivå slik at detaljplanleggingen kunne forenkles og gjennomføres raskere. Det klareste sporet av ønsket om en mer strategisk planlegging i Norge finnes i plan- og bygningsloven fra 2008.¹¹⁹ I loven forsterkes det strategiske aspektet ved å innlemme planstrategi og områdeplanlegging som nye planformer, samt styrkingen av kommuneplanens samfunnsdel som allerede var en del av kommuneplanen.

Ifølge Ringholm og Hofstad svarte plan- og bygningsloven av 2008 på det økte behovet for strategisk planlegging på flere måter:

- Innføring av en obligatorisk regional planstrategi som skulle bidra til å forplikte aktørene til å definere de viktigste utfordringene i regionen og hvordan man skulle håndtere disse
- Innføre en kommunal planstrategi med vurdering av hvilke planoppgaver skulle prioriteres i kommunestyreperioden, og skulle inneholde strategiske valg for kommunens utvikling. Strategien skulle inkludere en langsiktig arealstrategi som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk.

¹¹⁵ NOU 2001: 7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Miljøverndepartementet. 31. januar 2001.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/412be6d915d9425b840b5f4175c79a17/no/pdfa/nou200120010007000dddpdfa.pdf>

¹¹⁶ Ringholm og Hofstad, "Strategisk vending i planleggingen?"

¹¹⁷ Børrud, "Den prosjektstyrte byutviklingen – kjennetegn og utfordringer".

¹¹⁸ Ringholm og Hofstad, "Strategisk vending i planleggingen?", 108.

¹¹⁹ Ringholm og Hofstad, "Strategisk vending i planleggingen?".

- Understreke at kommuneplanen skulle være fundert på en samordnet avveining der hensyn til den langsiktige miljø- og samfunnsutviklingen vurderes.
- Understreke at kommuneplanen skulle være bredt utformet for å ivareta hensynet til hele samfunnet i kommunen, og legge til grunn kommunale, regionale, statlige/nasjonale mål, interesser, oppgaver, pålegg og retningslinjer
- Understreke at planstrategi og kommunens samfunnsdel er basert på en skjønnsmessig, politisk forpliktelse, ikke en streng rettslig forpliktelse
- Innføre områderegulering for å styrke helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer. Dette skulle gi økte forutsigbare rammer for privat planlegging. Områderegulering kan overlates helt eller delvis til private, samtidig som rammene blir bestemt av kommunen
- Medvirkning vektlegges sterkere slik at innbyggerne selv kan være med på å planlegge sin fremtid. Dette er ikke eksplisitt knyttet til de strategiske grepene nevnt ovenfor, men har potensiale til å styrke dem.¹²⁰

Disse endringene førte til at den strategiske innretningen i plansystemet ble styrket.¹²¹

Hovedfokus for Ringholm og Hofstad er den offentlige, romlige strategiske planleggingen. Det handler om å utvikle en visjon, gjennomføre helhetlige prosesser og benytte virkemidler som skal forme hva stedet er og hva det kan bli. Det betyr at den strategiske planleggingen må være selektiv, rasjonell og prosessuell, integrert horisontal og vertikal, ha et element av visjonsbygging og være handlingsorientert. Den bør også bryte med den eksisterende situasjonen og kan gjerne være eksperimentell.

Strategisk planlegging handler ifølge Ringholm og Hofstad om å få innsikt i fremtiden og endringene den fører med seg. I motsetning til tradisjonell planlegging bør ikke strategisk planlegging handle om å produsere planer. Metoden er en praktisk ferdighet og er vanskelig å teoretisere. I strategisk planlegging er samhandling med ulike aktører og handling sentrale elementer. Deltakelse utgjør derfor også vesentlig del av strategisk planleggingen.

Utvikling av strategiske planer i norske kommuner

For Ringholm og Hofstad er det også et sentralt element å drøfte hvilke deler av planhierarkiet som er strategiske nivåer, og om enkelte nivåer bør styrkes for at kommunene skal oppnå en sterkere strategisk grep om byutviklingen. I tillegg er det ikke uvesentlig hvem i kommunene som er inkludert i arbeidet med utvikling av slike planer. Gjennom forskningsprosjektet EVAPLAN 2008, evaluering av

¹²⁰ Ringholm og Hofstad, "Strategisk vending i planleggingen?", 109.

¹²¹ Ringholm og Hofstad, "Strategisk vending i planleggingen?".

plan- og bygningsloven, har forskerne blant annet undersøkt hvordan prosessene knyttet til strategiprosesser i norske kommuner gjennomføres.¹²²

En viktig del av kommunestyrenes oppgaver er å utarbeide planstrategier for egen kommune. Denne planen er ikke bindende, men skal være et redskap for at politiske ambisjoner skal tas inn i planapparatet. Kommunestyret skal gjennom planstrategien prioritere hvilke planoppgaver som skal gjennomføres i valgperioden. Kommuneplanens samfunnsdel, sammen med økonomiplanen, utgjør kommunenes viktigste (pålagte) strategiske planer viser undersøkelser. Ifølge Ringholm og Hofstad er samfunnsdelen plan- og bygningslovens mest vellykkede grep, men at det er rom for ytterligere styrking av planens strategiske funksjon. Dette kan gjøres ved å innføre en arealstrategi og fullføre koblingen mellom samfunnsdelen og kommunens økonomiplan. Økonomiplanen kan få en rolle som kommunens handlingsdel slik at strategiene i samfunnsdelen kan gjennomføres gjennom økonomiske prioriteringer. Arealstrategien skal være leddet mellom samfunnsdelen og den juridisk bindende arealdelen. Dette vil koble visjonen (samfunnsdelen) med den operative delen. Dette forutsetter at kommunen er tydelig på hva som prioriteres, og er selektiv på hvilke satsningsområder man satser på. Prioriteringene operasjonaliseres i økonomiplanen og arealplanen.

Undersøkelser viser at innføring av slike planstrategier i stor grad gjennomføres, men det er først og fremst planleggerne som er engasjert i arbeidet. Derimot er det slik at ordførerne tillegger planstrategiene vesentlig høyere betydning i sitt arbeid enn det planleggerne selv gjør. Lojaliteten til vedtatt planstrategi er dermed høyere hos politikerne enn hos de som er satt til å gjennomføre vedtatt strategi. Det har vært et viktig mål i plan- og bygningsloven å involvere politikere sterkere i den kommunale planleggingen. For at plansystemet skal fungere optimalt er politikerne viktige kjerneaktører. Deres involvering er lav ved utformingen av de kommunale planstrategiene. Ringholm og Hofstad mener at "den kommunale planstrategien er mer planleggerens enn politikernes plan".¹²³ Tendensen viser at politikerne i økende grad vil involvere seg i strategisk planleggingen.

Et sentralt spørsmål Ringholm og Hofstad reiser er hvordan kollektive verdier som langsiktig miljø- og samfunnsutvikling kan inkluderes i detaljplaner og områdereguleringer. Det er de strategiske planene som fremmer de kollektive verdiene, mens det økonomisk rasjonelle trer inn i detaljnivået og er som regel knyttet til private aktører. Dette er kjernepunktet i møtet mellom kommuneadministrasjonen og private aktører, og hvor utfordringen ligger i hvordan strategiske planer kan gjennomføres med private aktørers bitvise realisering av byutviklingen. De mener at plansystemets svar på denne utfordringen ligger i en kombinasjon av faglige utredninger og medvirkning fra befolkningen og

¹²² Ringholm og Hofstad, "Strategisk vending i planleggingen?".

¹²³ Ringholm og Hofstad, "Strategisk vending i planleggingen?", 119.

næringslivet. Utfordringen er at medvirkning ikke er like fremtredende i den kommunale strategisk planleggingen, noe som bekreftes i undersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med EVAPLAN. Her viser svarene at medvirkning ikke regnes som viktig i planstrategiprosessen i motsetning til kommunenes arbeid med kommuneplanens samfunnsdel.

Ringholm og Hofstad fremhever at visjoner og overordnede målsetninger er skjøre konstruksjoner som kan få sprekker i møte med konkret politikk og handlingsrettede dokumenter. Det er krevende å overføre strategiske mål til konkrete, handlingsrettede målsettinger og tiltak. Den offentlige, romlige aktiviteten hviler på medvirkning og oppslutning fra et bredt utvalg av aktører. Dialogen må opprettholdes i overgangen fra planlegging til iverksetting. Institusjonelle ordninger skal sikre at strategiske planer omsettes til handlingsrettede dokumenter.

Undersøkelsene fra EVAPLAN viser at det er behov for en sterkere aktivisering av politikere og befolkningen i strategisk planlegging. Forfatterne peker på at gode og kreative prosesser hviler på engasjement. De er derfor usikre på om lovfesting er den beste måten å sikre involvering på.

Oppsummering av internasjonale og nasjonale teorier om strategisk planlegging

Til nå har jeg sett på hva internasjonale og nasjonale teorier sier om strategisk planlegging. Det er litt varierende hvordan teoriene blir lagt frem, men hovedessensen er at det er behov for strategisk planlegging på grunn av at byutviklingen er blitt mer komplisert, det er flere aktører til stede og utfordringene offentlige skal løse har blitt flere og mer utfordrende. Strategisk planlegging skal være langsiktig og det skal utvikles visjoner som alle aktørene skal bidra til å oppnå. Medvirkning står sentralt i den norske sammenhengen, og politikerne skal inkluderes mer i planleggingen, ifølge Ringholm og Hofstad I den internasjonale teorien er også medvirkning trukket frem, og Albrechts formaliserer en slik samarbeidsform ved å beskrive samproduksjon som kjernepunktet i strategisk planlegging. Her skal alle relevante aktører komme sammen og diskutere, gjerne med et element av konflikt, til visjoner og hva den langsiktige planleggingen skal inneholde.

Når vi nå går over til å se Jens Kvorning's tilnærming skal vi se at han inkluderer et helt nytt, men veldig sentralt element, inn. I denne metoden handler det om å gjøre byledelsen, det vil si både politikere og administrasjonen, bedre i stand til lede kommunen selv, og alle aktørene som bidrar til byutviklingen, til å dra i samme retning. Slik kan man nå visjoner og mål ifølge Kvorning. Samtidig omtaler også han strategisk byplanlegging, men denne planleggingen settes i en sterkere strategisk sammenheng. Skal kommunen fortsette å detaljplanlegge små og store prosjekter eller skal kommunen velge seg ut viktige, strategiske noder som kommunen skal planlegge, utvikle og eie selv, og på denne måten få en større rolle i byutviklingen? I de følgende kapitlene beskrives Kvorning's tilnærming.

Jens Kvorning's tilnærming til strategisk byledelse og planlegging

Nye, overordnede utfordringer trenger nye verktøy

De store dagsordener er de nye utfordringene som må løses. Det er særlig disse tre: globalisering, restrukturering og klimaproblematikken, som opptar Jens Kvorning. Utfordringene er til viss grad innbyrdes motstridende, og hvis det håndteres hver for seg peker de på forskjellige tilpasnings- og endringsstrategier. Det er et behov for å samtenke og balansere disse dagsordenene.¹²⁴

Kvorning mener at globalisering er forbundet med en omfordeling av økonomiske aktivitet og etablering av en ny internasjonal arbeidsdeling. Industri og arbeidet knyttet til disse legges til andre deler av verden enn tidligere i forrige århundre. Dette har for vestlige land gitt seg utslag i avindustrialisering. For de vestlige landene har dette ført til etablering av nye regionale økonomier som har fokus på finansielle og kommersielle servicetjenester, forskning, turisme, og spesialiserte produksjonsvirksomheter. Dette har bidratt til konkurranse mellom byene og byenes tilpasning til den velutdannede globale middelklasse. Videre mener han at globalisering dermed har ført til dualisme mellom å dyrke forskjelligheten, og å skape byer som likner hverandre og dermed større ensartethet. Disse to tendensene opptrer gjerne samtidig.

Overgangen har igangsatt radikale sosiale og kulturelle omstruktureringer med internasjonalisering av kulturelle strukturer, og en radikaliserings av forskjeller og motstandskulturer, mener Kvorning. Det betyr at byene på det kulturelle området opplever tendensene til på den ene siden ensformighet og mainstreaming, og på den andre siden fragmentering, på samme tid. På det sosiale området oppleves skjerpet segregering mellom forskjellige grupper, og mellom forskjellige deler av byene. Samtidig som en stadig økende segregering utvikler seg, ser Kvorning behovet for å utvikle den kreative byen som større enn noensinne. Det kan oppnås gjennom å koble og skape utveksling mellom forskjellige kulturer og sosiale grupper. Byenes evne til å skape rom og grobunn for kulturelle nyorienteringer, og kulturell diversitet, gjør byer og regioner konkurransedyktige i den postindustrielle og globaliserende epoke.

Klimaproblematikken og bærekraftig utvikling blir et stadig viktigere tema, og diskusjonene om hvordan dette skal løses blir stadig mer fremtredende. Kvorning oppfatter at en av diskusjonstemaene for byutviklingssektoren er hvilke bystrukturer som må oppfattes som de mest bærekraftige. Inntil i dag har fokus på tetthet vært den sentrale parameteren. Men tetthet dreier seg ikke bare om fysisk tetthet, det handler om en tetthet som også skaper sosial tetthet forstått som møte og utveksling mellom forskjellige grupper, kulturell tetthet forstått som møtet mellom

¹²⁴ Kvorning, "Byutviklingsstrategier og byledelse".

forskjellige kulturelle praksiser og utfoldelser, og opplevelsesmessig tetthet forstått som tilgjengelighet til mange forskjellige opplevelser innenfor et lett tilgjengelig område.¹²⁵ For Kvorning handler det om å skape en større forståelse av hva tetthet her, og at man innser at markedet ikke kan løse dette alene.

Tid for nye metoder

Kvorning mener at det er behov for at nye metoder må utvikles. og har på basis av praksiser oppsummert metoden. Han har formulert fire årsaker for hvorfor det må til:

1. Dagens byutvikling handler først og fremst om å transformere områder, og stadig i mindre grad om utbygging av nye ubebygde områder. Samtidig er vårt planverktøy utarbeidet med utgangspunkt i en motsatt situasjon: utbygging av nye og uberørte områder. Private initiativ skulle være unntaket og ikke regelen. Plansystemet er i utakt med virkeligheten. Det betyr at det må utvikles nye metoder for å håndtere denne situasjonen.
2. I de siste tiårene har eiendomsutvikleren og eiendomsutviklingsøkonomien blitt dominerende. Dermed har nye aktører kommet på banen med en helt spesifikk dagsorden og med et annet fokus, gjerne kortsiktige økonomiske gevinster. Disse aktørene har gjerne store økonomiske, juridiske og planfaglige ressurser til rådighet for å kunne oppnå egne mål. Dette utfordrer det offentliges behov for helhetlig planlegging og deres mulighet for å sikre at offentlige tjenester for innbyggerne ivaretas blir svakere.
3. Det har skjedd et ideologisk skifte til en nyliberalistisk retning som ønsker at planleggingens makt blir redusert. Dette fører til at private aktører ser heller på planleggingen som en dialogpartner på beslutningsscenen, og ikke den som setter dagsorden. Det er mer tendenser til at private aktører selv setter dagsorden, og det fører til at det offentliges mulighet for å styre utviklingen svekkes som følge av et slikt skifte.
4. Den offentlige debatten og mediebildet er endret, påvirket av nye kommunikasjonsteknologier, og endrede politiske og ideologiske holdninger.¹²⁶

I sin analyse av hvorfor nye metoder må utvikles hviler han på de samme vurderingene som de internasjonale og nasjonale teoretikerne vi tidligere har sett på. Det er når metoden for hvordan strategisk planlegging skal utføres at vi kan få bedre innsikt og forståelse i hva forskjellene er mellom Jens Kvornings metode og øvrige teorier om strategisk planlegging. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittelet om drøfting av teoriene.

¹²⁵ Kvorning, "Byudviklingsstrategier og byledelse", 12.

¹²⁶ Kvorning, "Byudviklingsstrategier og byledelse".

Strategisk byledelse – en ny dimensjon i strategisk planlegging

Jens Kvorning er opptatt av at offentlige myndigheter skal ta og få en større rolle i byutviklingen. Dette inkluderer både administrasjonen og politikere. Strategisk byledelse knyttes opp mot handlinger, og det kommer frem i hans definisjon av hva strategisk byledelse, eller urbane strategier, hvor det offentlige handler med klar hensikt i et felt med flere aktører og hvor man ikke kan forutse deres interaksjonsmønster.¹²⁷

Kvorning viser til tre dimensjoner når han definerer hva urbane strategier er. I den første dimensjonen er han opptatt av handling, det at noe skal skje. Og når det offentlige skal få noe til å skje skal det være et mål med denne handlingen. Dette står i motsetning til den gjengse oppfatning om at det offentlige skal innta en tilbakelemt rolle og ikke blande seg så mye inn i hvordan byutviklingen gjennomføres. I den andre dimensjonen peker han på at handlingen opptrer i en situasjon hvor det langt flere aktører til stede med sin egen agenda og med egne ressurser enn tidligere. Her kan vi ane at det er den helhetlige utviklingen, som det offentlige er opptatt av, satt opp mot den bitvise utviklingen, som de private aktørene er opptatt av, det offentlige skal håndtere. I den tredje og siste dimensjonen er det kompleksiteten som blir vektlagt. Når det er mange aktører med ulik agenda som operer i samme felt kan det bli krevende å samordne aktørene slik at de går i samme retning. Samhandling aktørene imellom vil også skifte over tid. Nye aktører kommer til med andre oppfatninger om hva som er viktig og hva som skal prioriteres. Det kan føre til at samhandlingsmønstre må justeres og utvikles på nytt.

Ny tilnærming til byplanlegging – strategisk tenkning

Jens Kvorning leder oss gjennom hva strategisk byplanlegging er. Neste steg er å utforme en ny tilnærming til hvordan man skal utøve byplanleggingen. I følge Kvorning skal vi handle og tenke på følgende måter. Det går i korte trekk ut på følgende:¹²⁸

- Det er viktig at man forstår byområdet og den regionale byen som et dynamisk felt som forandres hele tiden. Man skal ha oppdatert kunnskap om forandringene, hva som setter de i gang og hva som endrer dem. Dette gjelder spesielt endringer i økonomiske og sosiale strukturer, og endringer i aktørbildet.
- Man skal ha en visjon eller noen mål for byens og regionens utvikling som er formulert slik at den kan kommuniseres og få tilslutning, og slik kan oppnås gjennom forskjellige typer handlinger.

¹²⁷ Kvorning, "Byudviklingsstrategier og byledelse".

¹²⁸ Kvorning, "Byudviklingsstrategier og byledelse", 15.

- Man skal velge de vesentligste tiltaksmulighetene som vi mener vil ha størst effekt for å sette i gang ønsket endring.
- Strategiene skal være robuste over tid slik at de fortsatt kan benyttes ved endrede forutsetninger.

Med dette bakteppe skal man ta i bruk det som Kvorning kaller strategisk tenkning. Strategisk tenkning innebærer at man trekker ut hva som virkelig betyr noe og å prioritere dette. Det betyr også at noen beslutninger og handlinger er mer viktig enn andre handlinger. Prosessen handler om å gjøre tøffe beslutninger om hva som er viktig for å få til rettferdig og strukturert respons til problemer, utfordringer, ambisjoner og mangfold. En slik definisjon av strategisk planlegging og tekning er knyttet til handling og hvordan man handler. Ved at noe prioriteres og handlinger knyttes til det som er prioritert betyr også at noe prioriteres bort, og som det ikke skal knyttes handlinger til.

Av dette kan man avlede at strategisk byplanlegging innebærer en måte å agere, eller handle, på og en spesifikk måte å tenke på for det offentlige. Det å gå fra å planlegge og tenke strategisk til handling er også et sentralt punkt i strategisk byledelse. Det gjelder å starte med en handling som påkaller oppmerksomhet, skal inngi tro på en positiv utvikling av et område og tiltrekke seg investeringer og initiativer fra markedet. Det første steget det offentlige gjør for et område har derfor mye å si siden det skal igangsette en rekke positive reaksjoner. Kvorning kaller dette for et åpningstrekk.

Åpningstrekk

Strategisk tenkning beskrives av Kvorning som å gjennomføre en slags lesning av bylandskapet. Kommunen kan lese hvordan den er strukturert, hvordan den fungerer og hvilken dynamikk den er underlagt. Når bylandskapet er lest peker kommunen ut felter og utviklingsakser i bylandskapet som er de viktigste, og som kommunen bør "beherske" og gjennomføre kvalitative endringer for. Kvorning viser til et eksempel på en slik lesning som arkitekt og byplanlegger Alexandre Chemetoff har gjennomført for blant annet den franske byen Nancy. I dette tilfelle var det ikke klart hvilke funksjoner de utpekte områdene skulle inneha da planen ble utviklet. Chemetoff ventet til anledningen oppstod en mulig for området. I dette tilfellet ble etablering av en arkitektskole i kombinasjon med en vannhage som ble valgt som åpningstrekk. En arkitektskole tiltrakk seg studenter og skapte liv til området. Aktivitetene som ble dannet her kunne inngå i byens dagligliv på mange måter, og dermed ble forskjellige andre grupper trukket til området. Da arkitektskolen var etablert tiltrakk dette investorer og utviklere. Gjennom forhandlinger med utviklere og investorer kunne kommunen til en viss grad styre utviklingen, miksen mellom funksjoner som skaper byliv og

den romlige strukturen man ville ha. Dette skaper viktige noder for den nye bystrukturen, og som markedet skal agere i forhold til.

Den videre utviklingen ble bygget videre på denne typen samhandling. For kommunens del var det mulig å skape, dirigere og forsterke utviklingen gjennom selektive offentlige investeringer i byrom, parker og kanalpromenader. For det private utviklernes del ble investeringer attraktive på bakgrunn av de romlige kvalitetene. Etter Kvorning's syn er det de fysiske og romlige kvalitetene som er skapt av selektiv offentlig investering som utgjør spillebrikken, åpningstrekket, og som virker som katalysator for privat utvikling og investering.¹²⁹

Aktiv kommune benytter strategisk tenkning i den fysiske planleggingen

Den romlige, fysiske planleggingen henger nøye sammen med strategisk byplanlegging og byledelse i Kvorning's forfatterskap. Kvorning mener det er viktig at offentlige myndigheter handler og tenker strategisk innenfor et område man planlegger byutvikling for. Ved at de forstår og har oppdatert kunnskap om byområdet kan man gjennomføre en form for lesing av bylandskapet. Lesingen kan handle om at man forstår strukturen i byområdet, hvordan den fungerer i dag og hvilken dynamikk den er underlagt. Deretter er det mulig å peke ut bestemte felt og utviklingsakser i byområdet som blir de viktigste nodene. Slike noder bør man ha kontroll over og gjennomføre kvalitative forbedringer på.

I følge Kvorning er det offentlige myndigheter som skal ta denne kontrollen. Handlingen vil ha to funksjoner. Den første er at offentlige myndigheter skal tilby innbyggerne tjenester og tilbud som kunnskapen viser det er behov for. Nodene skal være bærende stedet og inngå i bylivet. Den skal også tiltrekke seg forskjellige grupper. Metoden gjør at man konsentrerer offentlig innsats og investeringer til noen få steder. Det gjør det økonomisk gjennomførbart.

Den andre funksjonen er å inspirere markedet til å iverksette egne forbedringer i samme område. Kvorning sammenlikner den fysiske planleggingen med en spilleplate i et spill og den kvalitative forbedringen med et åpningstrekk. Åpningstrekket tiltrekker markedet som så utvikler egne prosjekter. I takt med den markedsdrevne prosessen må man ha oppmerksomhet mot endringene og vurdere hvilke nye vilkår og muligheter som oppstår.¹³⁰ Den samlede utviklinger skaper ny identitet og nye steder. Dette gir muligheter for offentlige myndigheter til å spille ut et nytt åpningstrekk slik at byområdet fortsetter utviklingen i ønsket retning.

¹²⁹ Kvorning, "Byudviklingsstrategier og byledelse".

¹³⁰ Kvorning, "Byudviklingsstrategier og byledelse".

Jens Kvorning's beskrivelse av en ny metode for strategisk byledelse og planlegging er for meg ny og representerer en mulig tredje planregime for planlegging i Norge. For det første er denne metoden svar på et behov jeg opplevde under min tid som politiker; hvordan skal offentlige myndigheter innta en mer offensiv og større rolle i byutviklingen. Samtidig reiser metoden et spørsmål som jeg opplever er ikke i tilstrekkelig grad er diskutert i nasjonale og internasjonale teorier: Hvordan kan den fysiske strategiske planleggingen også bli mer strategisk? Er det riktig at man bør fokusere mer på noen utvalgte noder i et område, og overlate resten til markedet? Er det noen som har gjennomført dette i praksis? Her er to eksempler fra henholdsvis Ile de Nantes i Frankrike og Høje-Taastrup i Danmark.

To eksempler på strategisk byledelse og planlegging

Eksempel 1: Planguide for Ile de Nantes

For utviklingen av Ile de Nantes gikk Alexandre Chemetoff radikalt til verks. Chemetoff var prosjektleder for fysiske planprosess av Ile de Nantes i perioden 2000 til 2010. Ile de Nantes har i flere århundrer vært et område for skipsbygging. Skipsverftene ble nedlagt i 1987. Ile de Nantes ligger rett overfor den historiske byen Nantes. Dette ga en unik mulighet for å etablere et nytt senter for byen. Istedenfor å utvikle en plan på forhånd utviklet Chemetoff The Plan Guide, og benyttet noe han kalte for en 'intervention method'.¹³¹ Han fokuserte på stedet, in situ, hvor det offentlige rommet er et konkret uttrykk for det overordnede prosjektet, hvilket betydde at han benyttet eksisterende byev som utgangspunkt for forming av fremtidig utviklingsplan. Her ble den altomfattende planen lagt til side. Istedenfor å fokusere på sluttresultatet var reisen underveis, eller selve utviklingen fokuset for hans arbeid.¹³² For Chemetoff betydde lesing av bylandskapet en læring fra byen selv. Et tilstandskart som viste stedet slik det var ble utarbeidet, og ble sett på som ressurser og ikke begrensninger. Planguiden ble sett på som en fremtidig plan, og planen ble kontinuerlig oppdatert i tråd med utviklingen.¹³³ Planen kan kanskje best forklares gjennom Lisa Diedrich og Caroline Dahls ord. Den er dyptisk, det vil si to flater som henger sammen; en undersøkelse og en plan som kontinuerlig oppdateres.¹³⁴

¹³¹ Chemetoff, Alexandre. "Ile de Nantes. Loire-Atlantique 2001-2010". I *Nordic Journal of Architecture* 1, 1 (høst 2011), 74.

¹³² Diedrich, Lisa og Caroline Dahl. "Ile de Nantes 2000-2010: a method for the meantime?" I *Journal of Landscape Architecture* 11, (Mai 2016): 72-83.

¹³³ Chemetoff, "Ile de Nantes".

¹³⁴ Diedrich og Dahl, "Ile de Nantes 2000-2010".



Figur 2: Alexandre Chemetoffs lesing av bylandskapet. Den da eksisterende tilstanden til området ble sett som en ressurs for videre utvikling. Kilde: Alexandre Chemetoff.



Figur 3: Figuren viser at Chemetoffs prosjekt overlapper stedet. Designet av de offentlige rommene glir inn i de eksisterende strukturene. Nye mulige prosjekter oppstår av strukturene, ifølge Chemetoff. Kilde: Alexandre Chemetoff.

Chemetoff startet med de offentlige rommene. Disse skulle aktivisere området, og ble formet ut fra hva som allerede eksisterte i området, for eksempel jernbanelinjer, brostein, trær og elvebredden. Rehabiliteringen av områdene er et produkt av planguide ved at det eksisterende og det nye kommer i sammen til et prosjekt.¹³⁵

Det viktigste åpningstrekket er ifølge Chemetoff elefanten i lageret på Parc de la Chantrerie. Utgangspunktet var her at Ile de Nantes trengte liknende publikumsmagnat som Guggenheim-museet har vært for Bilbao. Lageret ble dedikert til konstruksjonene av dyremaskiner, Les Machines de l'île, og elefanten, Le Grand éléphant, ble stjernen. Chemetoff mener det er naturlig at folk

¹³⁵ Chemetoff, "Ile de Nantes".

oppsøker elefanten, og følger etter. Dette er formålet med elefanten. Men samtidig som folk følger elefanten kan de oppdaget stedet, og finne ut at også stedet har en interesse.

Eksempel 2: Åpningstrekk i Høje-Taastrup kommune

Høje-Taastrup kommune i Danmark har i lengre tid vært opptatt av å løfte Hedehusene, et område vest i kommunen. Området har flere utfordringer som ghettoområdet Charlotteager, og behov for et generelt løft for området, spesielt for handels- og næringslivet. Sammen med Realdania (se boks) etablerte kommunen byutviklingsprosjektet NærHeden.¹³⁶ Sammen utviklet disse to en visjon for utviklingen av NærHeden, og deretter ble det utarbeidet en utviklingsplan med fire bein: en fysisk, en økonomisk, en strategisk og en etappeplan.

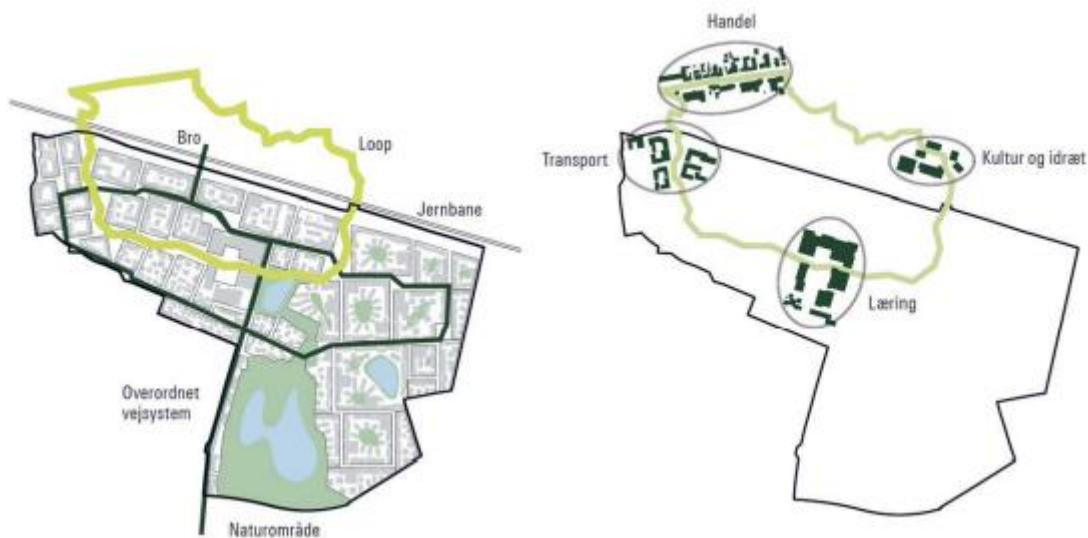
NærHeden består av et tidligere industriområde, landbruk og naturområde med innsjøer. Her skal det bygges 3.000 boliger over 20 år og målet er å sette nye standarder for bærekraftig byutvikling. Innbyggerne skal finne muligheter for høy livskvalitet basert på sunn livsstil, felleskap og opplevelser i naturen. Dette skal tiltrekke ressurssterke mennesker som vil ta ansvar for eget liv og bidrar aktivt til bylivet, og som vil bidra til å styrke Hedehusene samlet sett.

Høje-Taastrup kommune valgte å etablere et stort, grønt parkdrag dels rundt og dels gjennom NærHeden som åpningstrekk. Det grønne parkdraget, Loopet, er planlagt for fotgjengere og syklist. I Loopet vil det bli etablert offentlig og privat service.



Foto 2: Oversiktsbilde over byutviklingsområdet NærHeden i Hedehusene. Kilde: Realdania.

¹³⁶ Realdania. *Byudvikling bliver til kommuneudvikling. NÆRHEDEN / Selskabsmodellen*. November 2016. <https://www.realdaniabyogbygklubben.dk/media/1473/strategisk-ledelse-af-byudvikling-publikation.pdf>



Illustrasjon 2: Åpningstrekket Loopet. Kilde: Realdania.

Kommunen og Realdania iverksatte også en rekke andre åpningstrekk for å sikre prosjektet en god start. I 2018 bygget de en skole i Nærheden som skal dekke større deler av Hedeusene. Skolen skal innfri høye pedagogiske og læringsmessige ambisjoner, og samtidig fungere som et hus for alle. Læringsbyen Nærheden skal være et sentrum for fritids- og felleskapsfunksjoner for hele bydelen. Huset utvikles i samarbeid med andre samarbeidspartnere.¹³⁷ Kommunen og Realdania satser også på sosiale boliger, turnsenter, bro over jernbanen og et løft for byparken. Bydelen skal utvikles etappevis og stå ferdig i 2040.

Teorier om makt

Overfor har vi sett at planlegging, beslutning og gjennomføring av byutviklingen i Norge har endret seg betraktelig fra 1960- og 1970-tallets helhetlige samfunnsplanlegging til dagens situasjon hvor private initiativ spiller en vesentlig rolle. Fra det første

Realdania er en filantropisk fond som har som mål å skape livskvalitet for alle gjennom det bygde miljøet. Realdania kan spore sin historie til 1797 etter en bybrann i København. En gruppe velstående innbyggere starter den første realkredittforeningen som siden har vokst seg frem til den foreningen den er i dag. Foreningen har 170 000 medlemmer og jobber gjennom fonden allmenntilgjengelig ved å støtte store og små prosjekter i hele Danmark. Prosjektene skal gavne alle i landet. Pengene som deles ut hentes fra investeringsformuen selskapet har opparbeidet seg gjennom 150 års drift av en boliglånsvirksomhet. Ved utgangen av 2020 var Realdanias egenkapital 24,3 milliarder danske kroner. I 2020 ble det utdelt 921 million danske kroner med i alt 1074 pågående prosjekter. (Kilde: Realdania.dk)

¹³⁷ rum. Læringsbyen Nærheden. Besøkt 05.12.2021 <https://www.rum.as/projekter/laeringsbyen-naerheden>

planregimet til dagens regime har det vært en vesentlig endring av hvordan man vurderer eiendom og byutvikling. Fra å være et virkemiddel for å løse samfunnsmessige oppgaver og mål, ser man nå at prosjekter har en bytteverdi for investorer, et verdipapir som er et byttbart investeringsobjekt. Beslutningene blir forankret i økonomi og marked, ikke arkitektur og helhetlig byutvikling. Prosjektene defineres ikke lenger ut fra politisk definerte samfunnsbehov, men ut fra et ønske om økonomisk fortjeneste. Profesjonell eiendomsutvikling er markedsstyrt, som Børrud har skrevet. Men hva skjedde i overgangen fra et planregime til et annet? Noen av årsakene er en dreining i maktforholdene innen byutviklingen og hvordan politisk styring gjennomføres.

Fra government til governance

Det var stor grad av enighet i utformingen av byutviklingen i Norge frem til omtrent 1970. Byutviklingen skjedde hovedsakelig på jomfruelig mark, og hovedoppgaven var å gjenoppbygge Norge etter andre verdenskrig.¹³⁸ I årene som fulgte ble velferdsstatens oppgaver mer detaljerte med behov for mer desentraliserte beslutninger, ønske om direkte innbyggerinnflytelse og samarbeid med private aktører.¹³⁹ Det foregikk samtidig en ideologisk dreining med ønske om en mer tilbaketrukket rolle for både stat og andre offentlige myndigheter.¹⁴⁰

I første planregimeperioden lå makten og mye av styringen hos offentlige myndigheter. Byutviklingen var en del av planøkonomien med offentlig planlegging og hvor fellesskapet stod for store deler av gjennomføringen med investeringer.¹⁴¹ Det offentlige bygget offentlig tjenestestruktur som rådhus, postkontor, skoler og barnehager. Dette tiltrakk seg folk som ønsket å etablere seg utenfor byen og komme bort sine trange og nedslitte bygårder. De fikk boliglån fra Husbanken til å bygge egen bolig. Denne måten å styre på kalles 'government'. Government innebærer at de folkevalgte styrer på vegne av folket som har valgt dem.¹⁴²

Med dreiningen som oppstår etter 1970-tallet og fremover oppstod det en forskyvning av makt og styring fra offentlige myndigheter og over til aktører utenfor den offentlige sfære. Med mer fragmentering av oppgavene, og ønsket om mer samarbeid med eksterne aktører, slik Albrechts og skriver om, endrer maktbildet seg. Det etablerer seg nettverk av aktører fra privat og offentlig sektor

¹³⁸ Fimreite, Anne Lise, Tor Medalen og Jacob Aars. 2005. "By-governance". I *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*. Redigert av Anne-Lise Fimreite og Tor Medalen, 11-34. (Oslo, Cappelen Damm, 2005).

¹³⁹ Fimreite, Medalen, Aars, "By-governance".

¹⁴⁰ Higdem, Ulla. "Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge". I *Kart og plan 69* (2009): 113-125.

¹⁴¹ Harsvik, Rina Brunzell, Ida Emilie Tandberg og Gry Rustad Pettersen. "Sosial bærekraft – den gjemte dimensjonen". I *AHOs urbane utredninger 2020. Hvor Sosialt? En studie av sosial bærekraft i byutviklingen på Hamar*, redigert av Peter Hemmersam og Erling Dokk Holm. (Juni 2020): 10-30.

¹⁴² Fimreite, Medalen, Aars, "By-governance".

som er mer eller mindre formelle. Dette nettverksperspektivet kalles 'governance'. Denne måten å styre og utøve makt på fører til at makten flytter seg fra kommunestyre og bystyresalen og over til nettverkene. Dette kaller Fimreite, Medalen og Aars for samstyring.¹⁴³ Ifølge dem foregår en slik politisk styring "gjennom verdibilisering innenfor nettverket. Bærende ideer formidles til et sett nøkkelaktører som i neste omgang videreformidler budskapet til andre deltakere", og videre "Offentlige styringssignaler blir en del av det verdifulle fellesgods for et nettverk, og slike verdier bringes videre gjennom sosialisering og læring".¹⁴⁴

Denne måten å styre politisk på sammenfaller med det Michel Foucault kaller governmentality-tilnærmingen.¹⁴⁵ Utgangspunktet for Foucaults syn på makt og styring ligger i hans forståelse av makt. Han mener at hvert samfunn har et sannhetsregime som oppstår gjennom en pågående diskurs, og at makten manifesterer seg gjennom "accepted forms of knowledge, scientific understanding and 'truth'".¹⁴⁶ At nyliberalisme er dagens sannhetsregime og governance dennes styringsverktøy er godt dokumentert blant gjennom Fimreite, Medalen, Aars, Higdem og andre, og får sterk støtte også i internasjonal litteratur som Albrechts og Healy.¹⁴⁷

Det kan imidlertid være vanskelig å få øye på hva slags prosesser og beslutninger som foregår i slike nettverk. Utfordringene ved en slik måte å styre på er flere. Er det mulig å identifisere nettverket? Har nettverkene folkelig deltakelse? Kan man stille nettverkene til ansvar? Og hva slags betydning får nettverksprosessene for politikutfallet? Og i tillegg, hvem er representert i nettverk som virkelig har innflytelse på politiske prosesser og vedtak?¹⁴⁸

Min erfaring fra å være politiker med ulike roller og makt i byutviklingen gjør at jeg har gjort meg betraktninger i både opposisjon og posisjon, om hvilke muligheter man som folkevalgt har til å oppnå mål og visjoner. Det er som beskrevet over vanskelig å få øye på hva som skjer innenfor de ulike nettverkene og hvem som deltar her, også for en politiker. Det er derfor krevende å beskrive prosessene som foregår i byutviklingen med nettverksperspektivet som utgangspunkt. For å dykke ned i disse spørsmålene bør vi benytte andre definisjoner av makt, definisjoner som gir oss verktøy til å forstå hvem som utformer, planlegger, beslutter, og ikke minst gjennomfører i byutviklingen.

¹⁴³ Fimreite, Medalen, Aars, "By-governance".

¹⁴⁴ Fimreite, Medalen, Aars, "By-governance", 17.

¹⁴⁵ Fimreite, Medalen, Aars, "By-governance".

¹⁴⁶ Powercube. "Foucault: Power is everywhere". Besøkt 01.10.2021. URL: <https://www.powercube.net/other-forms-of-power/foucault-power-is-everywhere/>

¹⁴⁷ Fimreite, Medalen, Aars, "By-governance"; Higdem, "Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge"; Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning"; Healey, *Urban complexity and spatial strategies*; Kvorning, "Byutviklingsstrategier og byledelse".

¹⁴⁸ Fimreite, Medalen, Aars, "By-governance".

Kjernebetyningen av makt og maktaspekter

Vi bør derfor gå dypere inn i den tradisjonelle kjernebetydningen av makt hvor: "someone or some group is imposing it's will and purpose or purposes on others including on those who are reluctant or adverse".¹⁴⁹ John Kenneth Galbraith utdyper denne maktdefinisjonen ved å inndelegge makten i tre typer. De tre typene, eller essenser danner maktens anatomi, ifølge ham er først den fordømmende makt der aktør B underkaster seg As makt fordi det er alternativet er smertefullt, den andre er en kompensierende makt for B vinnes over til As side ved at B får en slags belønning, og til slutt en betinget makt der B overtales av A til å tilslutte seg til A fordi dette oppfattes som den rette kursen.¹⁵⁰ Siden den første typen av makt sjeldent forekommer i det norske demokratiet, skal vi heller se nærmere på de to andre typene av makt.

I forbindelse med Maktutredningen i 1970-tallet forklarte Gudmund Hernes aspekter ved makt som skal beskrive maktforhold mellom aktører, og aktørenes evne til å realisere sine interesser.¹⁵¹ Hernes beskriver følgende aspekter: fordelingsaspektet, forbindelsesaspektet, beslutningsaspektet, realiseringsaspektet, kollektivaspektet, informasjonsaspektet, teknologiaspektet og til slutt avmakt. I denne sammenheng vil jeg legge vekt på tre av aspektene. Det er beslutningsaspektet, realiseringsaspektet og informasjonsaspektet. Beslutningsaspektet handler om at en aktører ikke ønsker å sette inn sine ressurser over alt, men heller ønsker å bruke ressurser der de får mest virkning, og der det betyr mest for ham. Her står sluttresultatet i fokus. Utfallet er påvirket av aktørens innsats, og det er virkningen av en maktutøvelse som kommer tydelig frem. En aktørs handlinger kan påvirke en annen aktørs evne til å nå sine mål. Interessene mellom aktørene kan være motstridende. Denne siden av makt kalles for realiseringsaspektet. Et spørsmål dette aspektet reiser er hvem som får realisert sine mål, og hvem og hva dette går på bekostning av. Beslutninger tas på grunnlag av den informasjonen man besitter. Det å ha oversikt over hvilke handlingsalternativer man har og konsekvensene av disse har en stor verdi. De som besitter slik innsikt, får makt. For å oppnå mål og visjoner bør man ha kunnskap om avstanden mellom det som er oppnådd og avstanden derfra til det man ønsker å oppnå. Dette kalles informasjonsaspektet. Hvis vi anvender denne måten å betrakte makt på er det lettere å se hva som skjer i byutviklingsprosesser og hvem som har makt til å gjøre hva.

¹⁴⁹ Galbraith, John Kenneth. *The autonomy of power*. (Boston: Houghton Mifflin Company Boston, 1985), 2.

¹⁵⁰ Galbraith, *The autonomy of power*.

¹⁵¹ Sosiologen. *Makt og avmakt: En begrepsanalyse*. 11.01.2015. <https://sosiologen.no/hva-er-sosiologi/sosiologisk-kanon/makt-og-avmakt-en-begrepsanalyse/>

Makt i byutviklingen- rammeverket nyliberalisme

Foucaults forståelse av makt hjelper oss til å forstå det Albrechts kaller rammeverket for vår tid. Et rammeverk handler om måten vi tenker på. Når vi tenker, skjer det fysisk i hjernen vår gjennom nevrologiske nettverk og i følelsesmessige regioner. Rammeverket styrer hva vi opplever som rasjonelle valg, og styrer tankene våre. Den amerikanske lingvisten, George Lakoff, mener at vi har to typer rammeverk. Den ene er overflatisk hvor vi raskt forstår betydningen av et ord. Kritt og tavle er eksempler på dette. Den andre typen rammeverk er dyp, og handler om prosesser som skjer over tid. Det tar lengre tid å utvikle rammeverket, men samtidig forstå vi ganske mye ut av et slikt rammeverk. Et eksempel på dette er skole. Når vi i Norge hører ordet "skole" er det mange ting vi forstå på en gang. Vi forstår at utdanningen i Norge er gratis og at den er for alle. Vi vet at skolen er obligatorisk for alle mellom 1. klasse til 10. klasse og at alle har lovfestet rett til tre års videregående opplæring. Vi vet at fysisk avstraffelse ikke er lov og mange andre ting som vi forbinder med ordet skole.¹⁵²

På samme måte som vi utvikler rammeverket for skole kan vi også som samfunn utvikle et rammeverk for en rådende ideologi, og det er her Foucaults forståelse av makt kommer godt med. For ham er makt det som utvikler seg i et hvert samfunn hvor et sannhetsregime oppstår gjennom en pågående diskurs, og at makten manifesterer seg gjennom som nevnt det man aksepterer som kunnskap, vitenskapelig forståelse og sannhet. Nyliberalisme er pekt ut som den dominerende ideologien i vestlige land, også i Norge. Albrechts, Healey og Balducci er kun noen som har pekt på dette i sitt arbeid fra det internasjonale nivået. Fimreite, Medalen, Aars, Higdem, Ellefsen og Børrud viser også til nyliberalismen og markedsbaserte byutviklingen i den norske delen av faglitteraturen.¹⁵³

Utviklingen av den nyliberalistiske retningen og ideologien i Norge ble uttrykt blant annet gjennom dereguleringen av boligsektoren som ble gjennomført på 1980-tallet. Gjennomføringen av boligbyggingen skulle gjøres uten eller med færre offentlige virkemidler som regulering av markedet og leiepriser. Behovet for mer individuelle løsninger ble også lettere å oppnå gjennom bruk av markedet, og dette gjorde at endringene langt på vei ble støttet i befolkningen. Den generelle politiske linjen om at flest mulig skulle eie egen bolig var fortsatt mulig å oppnå gjennom de nye politiske linjene. Den normale måten å håndtere egen boligsituasjon på i dag er å kjøpe og selge bolig på det private boligmarkedet, og for de aller fleste fungerer dette bra. Nesten av 8 av 10 eier sin egen

¹⁵² Lakoff, George. "Why it Matters How We Frame the Environment" i *Environmental Communication* 4 no. 1 (Mars 2010): 70–81.

¹⁵³ Fimreite, Medalen, Aars, "By-governance"; Higdem, "Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge"; Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning"; Healey, *Urban complexity and spatial strategies*; Ellefsen, "Norske tettsteder som planproblem", Børrud, "Den prosjektstyrte byutviklingen – kjennetegn og utfordringer".

bolig i Norge.¹⁵⁴ Har man først fått seg en egen bolig kan man oppnå en boligkarriere i løpet av sitt voksne liv. Større boliger kan kjøpes når jobb er sikret, lønnen øker i takt med egen jobbkarriere og samfunnets verdiøkning, man stifter familie og har behov for større bolig osv. Man selger sin gamle boliger og kjøper en ny og dyrere bolig når man har fått råd til dette. På dette området i samfunnet vårt og denne delen av velferdsstaten er det markedet som står for fordelingen av boliger fordi fordelingen skjer etter markedsprinsipper om tilbud, etterspørsel og økonomisk evne.¹⁵⁵ Innenfor denne måten å forstå og akseptere måten man får tilgang til bolig og boligkarriere på kan man si at vi er alle nyliberalister. Likevel står en femtedel av norske innbyggere utenfor boligmarkedet.

¹⁵⁴ Gitmark, *Det norske hjem*.

¹⁵⁵ Gitmark, *Det norske hjem*.

Del 4. Empiri

Det er kan være langt mellom liv og lære, og som tidligere politikere er det alltid et spørsmål om hva som faktisk fungerer i praksis. I Danmark har strategisk byledelse vært brukt i praksis de siste ti årene. Et viktig bidrag til masteroppgaven var å få et innblikk i hva slags erfaringer ulike aktører har i sin arbeidshverdag.

Ut over intervjuene med danske planleggere, var jeg heldig og fikk anledning til å intervju arkitekt og hovedpersonen bak Ile de Nantes og The Plan Guide på tampen av arbeidet med masteroppgaven. Intervjuet ga verdifull innsikt i hvordan arbeidet med utviklingen av Ile de Nantes skjedde i praksis i perioden 2000 til 2010, og Chemetoff ga generøst av sin erfaring og det han opplevde i perioden. Her er en oppsummering av intervjuet med ham.

Strategisk planlegging i praksis – Intervju med Alexandre Chemetoff

Intervjuet med Alexandre Chemetoff

Intervjuet ble gjennomført 26. november 2021 i Oslo.¹⁵⁶

Om bakgrunn og metoden The Plan Guide

I konkurransen om Ile de Nantes var det en dialog med ordføreren og andre politikere. Ordføreren selv var personlig involvert i denne konkurransen. Så han sto som jurypresident, mens jurykommisjonen som skulle bestemme hvilket prosjekt som skulle velges, og slags tilnærming de ønsket for gjennomføring av prosjektet. Det betydde at de ikke var ute etter et definert prosjekt, men en tilnærming og måten vi som forslagstillere ønsket å jobbe med dem på. Spørsmålet var også om hvordan vi ville at prosjektet skulle starte. Vi foreslo en metode, the Plan Guide, hvor vi ville undersøke det eksisterende området, og foreslo en måte å forestille seg hvordan vi kan endre det eksisterende. Vi ønsket en diskusjon mellom det eksisterende stedet, og hva vi kan gjøre med utgangspunkt i dette eksisterende stedet. Jeg insisterte på ideen om at planen faktisk ville være et verktøy som brukes til å tenke ut prosjektet, som noe levende. Det var ikke et uforanderlig bilde.¹⁵⁷

Prosessen med The Plan Guide

Hver tredje måned trykket vi den nye Plan Guide. Planen var et resultat av diskusjonene vi hadde, av hendelsene som skjedde underveis, og hva vi ville endre. På denne måten kunne vi se at vi endret

¹⁵⁷ Intervju med Alexandre Chemetoff. 26.11.2021

tilnærming etter tre eller seks måneder, eller et år for den slags skyld. Metoden var å diskutere alt. Vi diskuterte hvert prosjekt på øya, og prosjekter som lå utenfor øya. Vi benyttet alltid samme metode, til og med de uten betydning som fortau eller liknende. Dette innebar også at for eldre prosjekter som allerede var vedtatt ønsket vi å diskutere og handle på, "to act on these".¹⁵⁸ De vil være de synlige delene av prosjektet fra starten. Det første befolkningen ville se var prosjektene som allerede var vedtatt. Prosjekter som ikke var vedtatt enda ville bli synlige om ett år, to år eller tre år, mens det som ble vedtatt for to år siden, det ville bli synlig nå. På denne måten kan hvert prosjekt fra nå være en modell eller vitnesbyrd om den nye politikken du vil følge. I motsatt fall kan ingen forstå hva du gjør. Så ideen var å ta alle allerede vedtatte prosjekter, prøve å handle på dem, og gjøre dem bedre. Deretter ville vi gå etter nye prosjekter. Med andre ord var ikke vårt program kun nye prosjekter, det var også en måte å forbedre de eksisterende planene på.

Ordføreren og jeg bestemte at vi ikke skal møtes på kontoret, men ute på området. Hver måned, eller annenhver måned, gikk vi rundt med ordføreren og diskuterte. Ikke bare for å se på planene, men for å sitte på en kafé, ta en drink, oppleve stedet. Så hadde vi en diskusjon om hvordan prosjektet skulle utvikle seg. Vi bestemte oss for at vi ville ha et byprosjekt som ikke var et utviklingsprosjekt eller et eiendomsprosjekt. Vi ville heller ha et kulturprosjekt. Derfor ville vi lage en første utstilling, en fotoutstilling. Fotoutstillingen viste stedet slik det var, og ikke hvordan det kommer til å bli. Det var dette vi ønsket å ta utgangspunkt i.

Hver uke hadde vi et møte med den ansvarlige for prosjektet kl. 7.30 eller 8.00 om morgenen. Hver uke ville vi ha dette møtet i to eller tre timer, og vi ville diskutere om alt vi visste om prosjektet, hva som vil skje og vi ønsket å si. Det var slik programmet ble til underveis. Vi hadde også rett til å foreslå program. Siden vi ofte dro dit, kunne vi oppdage nye muligheter, og foreslå program vi trodde ville være et interessant å gjøre på et spesielt sted.

Og guideplanen laget av to planer og ikke bare én. Forholdet mellom det eksisterende stedet og prosjektet ville utgjøre The Plan Guide. Og etter hvert som prosjektet fortsetter begynte prosjektplanen å ligne mye mer på den eksisterende planen. Og den eksisterende planen ble rikere, fordi vi også oppdaget en viss kompleksitet ved virkeligheten. Det betyr at denne metoden er i strid med tabula rasa. Det jeg mener er at steder ikke tilhører deg, det tilhører alle. Alle skal kunne kjenne igjen det som eksisterte. Jeg vil at noen som forlot Nantes for ti år siden skal dra tilbake til byen og

¹⁵⁸ Intervju med Alexandre Chemetoff. 26.11.2021

gjenkjenne den. Han skal kunne si at dette stedet jeg vet har endret seg, men jeg kjenner meg fortsatt igjen.

Jeg mener det er viktig at det bare en forfatter for et prosjekt. Jeg antar å være forfatteren av Ile de Nantes-prosjektet. Det var et kontroversielt aspekt ved det. Alle trodde at de var litt forfatter av prosjektet. Og vi hadde en diskusjon om det. Jeg tror at jeg er forfatteren av prosjektet. Dersom vi heller vil at alle skal være ansvarlige, eller at alle skal være forfattere, ender vi opp med at ingen egentlig er ansvarlige. Ordføreren kunne ikke være den som var ansvarlig. Det er bedre om jeg er den ansvarlige. Hvis jeg gjør en feil, gjør jeg en feil. Ordføreren tar ikke feil selv. Men det som da er viktig er at en politiker må fortelle meg nøyaktig hva han vil, og jeg må forstå hva han mener og ønske. På den måten blir ikke prosjektet jeg holder på med ikke bare et prosjekt jeg forestiller i mitt atelier, men det må reflektere over hva politikeren vil, og det politiske programmet.

Den andre løsningen er at politikeren sier at dette er vårt politiske program, skriv det ned og be noen personer lage et program. Så kan vi spørre teknikeren som jobber i byen og vi kan kontrollere alt er i henhold til reglene i byen. Så ber vi noen om å realisere alt dette, uten noe kritisk synspunkt. Mesteparten av tiden er det sånn. Resultatet er ofte skuffende.



Kart 3: Kart over Ile de Nantes fra *The Plan Guide*. Kilde: Alexandre Chemetoff

Rammer for arbeidet

Da vi foreslo vår plan, fortalte vi samtidig hvor mye dette ville koste. Dette var et viktig spørsmål på den tiden. Så vi bestemte oss for at selv om prosjektet ble endret skulle vi alltid holde oss innenfor det samme budsjettet. Og vi fortalte ikke bare hva et enkelt prosjekt kostet, men vi snakket om hvor mye hele prosjektet samlet ville koste. På slutten da vi var ferdige etter 10 års arbeid, jobbet vi fortsatt innenfor samme budsjett. Prosjektet endret seg mye over tid, men budsjettet endret seg

aldri. For at dette skal fungere må du akseptere at prosjektet endres. Siden vi hele tiden undersøkte området og diskuterte hva vi fant, visste vi ikke alltid hva vi skulle finne. Men siden vi visste at budsjettet ikke skulle endres, måtte våre prosjekter endres. Da vi for eksempel startet arbeidet for Parc de Chantiers oppdaget vi et uventet lag av det tidligere kranfundamentet, en skråning der de pleide å lansere båter. Derfor vi tilpasset prosjektet sammen med entreprenørene, men vi vil ikke endre budsjettet. Sånn var avtalen.

Ut fra forståelsen om at vi kanskje kan begynne å bygge i det eksisterende nabolaget, og ikke på ny tomt, fant vi ut at området kunne tillate bygging på nye 500 000 kvadratmeter. Det var mye, men det var ganske usynlig fordi dette var areal som lå mellom de eksisterende områdene. Dette endret på vår forestilling. Vi var ikke lenger i midten av ingensteds. Vi var mellom to eksisterende hus. Derfor bestemte vi oss også for å endre reglene, byreglene. For eksempel bestemte vi at noen av bygningene skulle stå igjen og ha samme profil for gata. Dette gjaldt også om noen ville rive dem for å gjenoppbygge dem. Årsaken til det er at dersom du sier at det er lov til å bygge en 20 meter høy bygning ville alle bygninger blitt 20 meter høye. Til slutt ville du bare ha bygninger på samme nivå, selv om du ikke hadde bestemt deg for at det var det du ville. Det er fordi ingen gir avkall på kvadratmeteren dersom du tillater det. Jeg mener derfor at profilen, eller gatedelen, er ikke bare er rett til å bygge på hver tomt, men det er en måte å bevare profilen til en eksisterende gate.

Det var ganske spesielle rammer for prosjektet. Jeg hadde muligheten til å jobbe hele tiden med det samme prosjektet, og tilbringe to eller tre dager i uken i Nantes. Jeg hadde kontor på øya. Det var helt eksepsjonelle forhold, men resultatet er også uvanlig.

Konkrete eksempler

Ile de Nantes – The Plan Guide

Tidligere var øya en av de skjulte delene av byen. Her holdt arbeiderklassen til. Borgerskapet bodde på oversiden av byen. Kjøpmennene holdt til ved elven. Men det var ingen som dro dit. Det var et sted med barer, og prostituerte og arbeidere. Ingen fra høysamfunnet ville gå dit. Det var også en del av konteksten. Vi måtte innse at ikke Loire lenger var en del av byen.

Et viktig suksesskriterium for Nantes var utvikle forholdet til elva, synliggjøre det, og få folk til å gå langs elva. Men ingen gikk der da vi startet. Loire var usynlig. Det vokste trær rundt omkring, og det var parkeringsplass langs elvebredden. Ingen tok hensyn til elvens tilstedeværelse. Vi syntes det var viktig for folk å kunne gå rundt og langs elva, og oppdage den. Derfor mente vi at også innenfra bygningene skulle folk se elva, fra bygningene, leiligheter, kontorer og restauranter, hva som helst. Vi

fortalte entreprenørene og arkitektene at de skulle bygge slik at utsikten skulle vise elva. Med dette mente vi at når du sitter inne i lenestolen i leiligheten din, og ser gjennom balkongen, bør du se elva. Vi fortalte dem ikke hvordan skulle gjøres. Vi bare sa at dette er de viktigste punktene.

Ile des Machines

Ordføreren i Nantes kom til meg og sa at det var folk som jobbet med en karusell, og at vi burde møte dem. Samtidig ville alle at vi skulle gjøre det samme som i Bilbao og Guggenheim-museet. Tanken var at hvis du starter et nytt og stort prosjekt, må du ha et bygg som representerer prosjektet. Så vi møtte kunstnerne Francois Delaroziere og Pierre Orefice, og vi bestemte oss for å fortsette praten. Francois viste meg et bilde av stedet der han pleide å jobbe i Toulouse. Jeg sa til ham at det som er interessant er ikke bare karusellen, men skulpturen han hadde laget av dyr. Vi bestemte at det tidligere lageret ved Parc de la Chantrerie at det skulle være dedikert til konstruksjonene til disse maskinene. Så bestemte vi at maskinene skulle være Nantes' svar på Guggenheim. Maskinene skulle representere prosjektet, ikke bygget. Dermed skulle en uforutsigbar maskin, uten en tilsynelatende bruk, være stjernen. Og folk vil tro at de følger etter elefanten, men faktisk er det slik at de vil besøke stedet. At alle ville se elefanten er normalt. Den er ment for det formålet. Og så oppdager besøkende at stedet også har en viss interesse, men det er elefanten som bringer dem dit.



Foto 3: Ile des Machines, elefanten. Kilde: Rina Brunsell Harsvik

Kontorprosjekt i Nantes

Det er mulig å utvikle strategisk planlegging gjennom detaljer. For eksempel diskuterte vi med en kunde i Nantes om kontorer og klimaanlegg. Det er når jeg jobber i et prosjekt at jeg kan forestille meg en løsning. Her kan jeg overbevise folk om at de kan gjøre noe annerledes. For eksempel kan kontoret ha en balkong. De som jobbet på kontoret kan gå ut og åpne vinduet, kanskje for å ringe en venn på balkongen. Jeg kan spørre dem om de vil ha dette kontoret eller foretrekker du å ikke ha noe vindu, som en fisk i en bolle? Dersom vi velger balkong, endrer forholdet mellom et kontor og byen seg fullstendig. For hva hvis du kan gå ut overalt i kontoret til balkongen? Dette er strategisk planlegging. Det kan komme på et annet trinn enn dette også. Poenget er at du ikke trenger begynne med det med en gang. Du kan starte et prosjekt på hvert trinn, og diskutere og forstå at et prosjekt er et sted hvor du kan diskutere nesten alt. Jeg synes dette er så viktig.

Konserthall i Strasbourg

Vi fikk i oppdrag å lage et nytt musikksted for musikk, men det var allerede et eksisterende i byen. Så jeg sa: Hvorfor vil du bygge en ny når du allerede har en? Den er berømt, og artister og publikum drar dit fordi det har program, det holdes konserter, og har en historie. Kanskje dette stedet heller må fornyes eller utvides. Så kanskje du kan beholde en del av budsjettet, for å forbedre det eksisterende stedet. For resten av pengene kan vi finne opp et nytt program for det området. Dette er strategisk planlegging.

Visjonen for Ile de Nantes

Det første jeg tenkte: vi må finne forholdet mellom øya og elven, Loire. Dette var den sterkeste ideen. Øya var en øy. Og jeg sa til og med at det ikke bare handler om denne øya i Frankrike. Så dette kan man si var visjonen for Ile de Nantes.

Strategisk planlegging

Alt det som er snakket om i intervjuet er strategisk planlegging. Og det er ikke bare strategisk planlegging. Prosjektet er ikke bare resultatet, det er også en prosess, og i denne prosessen skal du involvere mennesker.

Strategisk byledelse i praksis – oppsummering av intervjuer av danske aktører

Gjennom mitt arbeid i COWI, et ledende dansk rådgivende ingeniørselskap med kontor i Norge, ble jeg klar over at strategisk byledelse benyttes aktivt i byutviklingsprosjekter i Danmark. Jeg valgte å intervju tre aktører med ulik bakgrunn for å et inntrykk av hvordan strategisk byledelse ble anvendt i praksis. Intervjuene som ble gjennomført våren og sommeren 2021 ga et godt innblikk i hvordan strategisk byledelse fungerer. I oppsummeringen av intervjuene under beskrives hva strategisk byledelse er slik den operasjonaliseres i det daglige arbeidet. Intervjuobjektene beskriver også hvordan strategisk byledelse gjennomføres, og hvordan kommunenes administrative og politiske ledelse utdannes i metoden.¹⁵⁹

Alle jeg har intervjuet har lang erfaring fra byutviklingssektoren og med strategisk byledelse, men utfra hvert sitt ståsted. Den ene utdanner kommunalsjefer, -plansjefer og politikere i strategisk byledelse. Vedkommende har vært med på dette arbeidet over lengre tid og har sett endringene i måten kommunene arbeider og legger vekt på å være med aktive i byutviklingen. Den andre er byplanlegger og har lang erfaring fra offentlig sektor, som rådgiver i et rådgivningselskap og har i dag egen virksomhet. Vedkommende har erfaring med å jobbe ovenfor det politiske nivået med overordnede planer og det praktiske nivået med mer detaljert planer, og har erfaring med å bistå det offentlige med strategisk teknisk og byledelse. Den tredje er teknisk direktør i en kommune i Danmark, og har jobbet i en rekke andre danske kommuner. Hans arbeidsfelt spenner fra byutvikling, miljø, teknikk avfall o.l. Han peker på at byutvikling er komplekst, og benytter strategisk byledelse aktivt i sin arbeidshverdag.

Dette er et sammendrag av intervjuene som jeg har oppsummert etter spørsmål jeg stilte til de som ble intervjuet, og svarene de ga meg.

Hva er strategisk byledelse?

Strategisk byledelse skal sikre utformingen av byen og skal gi rammer for diskusjon om realisering av prosjekter. Strategisk byledelse handler ikke om en spesiell metode, men er unik for hver kommune.

Strategisk byledelse er nettverksbasert og handler om å påvirke og samarbeide. En viktig del av dette dreier seg om å lede kommunen mot det potensiale det besitter. Man skal foreta informerte valg og forholde seg til utfordringer.

Strategisk byledelse innebærer å ta inn flere aspekter enn den tradisjonelle planleggingen. Spesielt handler det om å få menneskelige dimensjoner inn i planleggingen. Byutvikling handler også om

¹⁵⁹ Intervju av tre aktører fra dansk byutviklingssektor gjennomført våren og sommeren 2020 over telefon.

velferdsutvikling, sosiale boliger, utdanning, helsetjenester, kulturtilbud etc. Da er det viktig at disse hensynene blir ivaretatt fra starten slik at disse aspektene inkluderes i utviklingen av byen.

Kommunene må erkjenne at man ikke kan løse komplekse oppgaver selv. I takt med mer kompleksitet har man behov for at alle nivåer i administrasjonen tar en rolle i byutviklingen. Det har ført til at man tar inn flere fag nå enn tidligere i administrasjonen. Slik kan man håndtere kompleksitet.

Kommunene bør sette seg inn i hvordan byutviklingen henger sammen med blant annet velferdsutviklingen. Deretter bør kommunene, og spesielt kommunedirektørene, trenes i å tenke på tvers av alle fagområdene slik at alle ledd deltar og blir inkludert i byutviklingen av et område slik at potensialet utvikles og realiseres. I strategisk byledelse må man ha evnen til både å være handlingsorientert og ha strategisk kapasitet.

Dette innebærer at en kommune bør ha en innsikt i et bredere spekter av byutviklingen enn det en byplanlegger jobber med i dag. Administrasjonen i kommunen må forstå hvilke markedsmessige mekanismer som er viktig og hvordan de henger sammen økonomisk. Det avgjørende poenget er dermed å ha flere fagkompetanser med i byutviklingen som for eksempel eiendomsutviklere, sosialantropologer, sosiologer og markedsanalytikere. Man bør være like flink til å regne på utviklingsprosjekter som eiendomsutviklerne selv. Det øker muligheten for god dialog og for å realisere prosjekter uten å bli lurt. Dialogen blir mer realistisk, og man kan være på 'øyehøyde' med utviklerne.

Hvordan gjennomføres strategisk byledelse i praksis?

For å lykkes er det viktigste at kommunen forstår hva problemet er. Ut fra en tydelig problemforståelse gir utforming av visjonen grunnlaget for videre strategisk byledelse. For å komme frem til visjoner og deretter diskutere hvordan disse kan realiseres, utvikler flere kommuner nye metoder for medvirkning og inkludering. Det arrangeres felles workshops hvor man ikke informerer, men skaper noe sammen. Man snakker om hvordan de skal lykkes med å nå sine strategiske mål. Hva er det man skal oppnå og hvordan skal man gjennomføre det er sentrale spørsmål som diskuteres. Man skal deretter være flink til å finne frem til aktører som er interessert i å realisere visjonen. I tillegg har det offentlige et ansvar for å skape et eierskap for de strategiske målene hos private aktører og gjøre dem ambisiøse.

En kommune må kunne jobbe med flere parallelle spor samtidig. For eksempel belyse arbeidet overfor investorer og utvikler, men samtidig jobbe med forurensing, trafikkplanlegging og

planlegging. Må jobbe med å skape tilslutning og aksept for visjonen og samarbeide med et spekter av aktører hele tiden.

Selve strategien skal ses i et 20-årsperspektiv, og realiseringen skjer i løpet av 5 år. Dette er en vesentlig kortere periode enn dagens tidsperspektiv som strekker seg mot 10-15 år.

Behov for aktiv byledelse

Kommunenes rolle har vært undervurdert. Kommunene spiller en avgjørende rolle for byens befolkning og byens utvikling. De skal bygge skoler, sykehjem, kultur og idrett – alt det som innbyggerne behøver. For eksempel er byrom vårt felles offentlige rom. Det påvirke alle innbyggerne. Videre er kommunene en vesentlig byggherre og bruker masse penger. Dette må kommunene forholde seg mer aktiv til på vegne av innbyggerne. De er undervurderte myndigheter overfor næringslivet.

For at strategisk byledelse skal blir en suksess, er det nødvendig å ha med det politiske lederskapet. Her må det være politisk vilje. En av intervjuobjektene var også opptatt av det som ble kalt for gullsonen mellom embetsverket og politikere. Tradisjonelt sett er det ikke kobling mellom disse to leddene, men dersom man har en tettere dialog kan man spille sammen. Dersom det er enighet mellom politikere og embetsmenn på bakgrunn av sterke visjoner er det ikke tvil om hvor man vil. Da er det lettere å vite hva man skal si ja og nei til.

En av de intervjuede fremhevet at det i Danmark i dag er en erkjennelse om at en by står langt sterkere når man eier selv enn når man kun skal styre gjennom (plan)loven og andre tomteeiere. En annen understreket at når man kjøper seg inn i utviklingsområder er med samtidig delaktig i byutviklingen. Det understrekes at det ikke slik at man kan skal eie alt, men man skal vurdere om man skal kjøpe for hver gang.

Det er politisk enighet om at kommunene selv kan eie enn det har vært tidligere.

Langvarige konsekvenser

Samtlige av de intervjuede mener at strategisk byledelse vil bli benyttet om 10 år. Som en av dem påpekte er det ingenting som tyder på at urbaniseringen vil stanse. Kompleksiteten må fortsatt håndteres av kommunene i fremtiden. I tillegg har oppmerksomheten i befolkningen om byutvikling økt de siste årene, noe som igjen fører til at politikerens oppmerksomhet også har økt. Dermed øker også kravet til strategisk byledelse for det politiske leddet.

Det vises også til DACs langvarige utdanningsløp. Dette har satt langvarige spor som vil gi konsekvenser for kommunenes arbeid i tiden fremover. Kommunene er mer oppmerksom på sin

rolle, og det vil sitte igjen. Dette vises også i stillingsutlysninger hvor det er en fordel dersom man har gjennomgått et byledelseskurs hos DAC (se innledningen).

Alle intervjuede tror at man vil se endringer, både for faget og den praktiske gjennomføringen av den, men også hvordan kommunene vil agere. Byutviklingsprosesser og strategisk byledelse er langsomme prosesser. Noen kommuner vil ta en mer aktiv rolle, mens andre kommuner vil trekke seg mer tilbake.

Et sentralt ledd i kommunedirektørens utdanningsløp er analyse av egen kommunes styrker og svakheter. Dette er to evner som må beskrives godt for at strategisk byledelse skal lykkes. Disse kan settes inn i to aksediagram. På den ene aksen finner man kommunens analytiske evne og strategiske kapasitet. Dette handler om evnen til å se styrker og potensialer, og hva man skal satse på å beholde og utvikle. Deretter skal det utvikles strategier som passer dette. På den andre aksen finner man handlingskapasitet. Det vil si evnen til å iverksette strategien. Det kan være mange grunner til at man ikke får det til, for eksempel manglende ressurser eller manglende politisk eierskap.

Oppsummering av intervjuer

Det mest tydelige trekket hos de som er intervjuet er hvor aktive kommunenes rolle er. Ut fra de danske svarene ser vi at hensikten med strategisk byledelsen er at kommunene skal søke å nå sitt potensiale. For Chemetoff er hensikten for å oppnå en visjon og utvikle Ile de Nantes ved bruk av The Plan Guide. Det er også et stort fokus på gjennomføringen av byutvikling, rett og slett for å oppnå det offentlige potensiale. For de danske aktørene er det for å tilfredsstille byens og innbyggernes behov, mens for Chemetoff handler det om å være en forfatter som skal bistå politikerne til å gjennomføre sine politiske program. Og, som en av de danske aktørene utdyper, er det viktig å forstå hva politikerne ønsker å oppnå. Det gjør det lettere å vite hva administrasjonen kan si ja eller nei til når visjoner om mål skal gjennomføres.

Et annet viktig tema for samtlige som er diskusjonen og dialogen som må til for å få til strategisk planlegging og byledelse. For det danske utdanningsløpet har det vært viktig å danne et nettverk mellom kommunene slik at de kan lære av hverandre og formidle erfaringer. For Chemetoff handler det om å forstå og få innsikt i det fysiske området som skal byutvikles, hvor diskusjonene mellom ham, politikerne og representanter fra andre fag er nødvendig for så skape de riktige resultatene.

En viktig forskjell mellom de danske aktørene og Chemetoff er at fra dansk side er hovedfokuset rettet mot byledelsen, det vil si hva byens administrative og politiske ledelse kan oppnå gjennom strategisk adferd. Fra Chemetoff sin side er det strategisk planlegging og tenkningen knyttet til dette som vil bidra til å oppnå samme strategisk adferd.

Del 5: Drøfting

Oppsummering av teorien

I dette kapitlet skal jeg diskutere metoden fra Jens Kvorning som jeg har introdusert i teorikapitlet, og oppsummering av intervjuene jeg har gjennomført, opp mot min erfaring som politiker.

Dagens fremherskende planregime er dominert av et vedvarende nyliberalistisk rammeverk som legger til grunn at sosioromlige utfordringer kan løses av markedet og med markedets løsninger. Albrechts beskriver at målet til dette rammeverket var og er å depolitisere økonomien, og underordne denne til økonomiens og markedets suverenitet. Planleggere og lokale myndigheter lures til å adoptere en mer proaktiv tilnærming som identifiserer markedsmuligheter, ifølge Albrechts.¹⁶⁰ Dette fører til et demokratisk underskudd. Styring blir flyttet ut av politikken og over til private aktører.

I dag er det mange aktører som jobber med byutvikling. De har gjerne forskjellige agendaer de gjerne vil gjennomføre. Det er også kommet nye og krevende utfordringer som må løses. Klimaendringer, sosial ulikhet, oppnå bærekraftig utvikling av samfunnet vårt er noen av de større utfordringene vi ser i dag. Strategisk planlegging trekkes frem som en metode for at det offentlige kan håndtere disse utfordringene i byutviklingen, og at det offentlige kan ta en større rolle. Hovedfokus er den offentlige, romlige strategiske planleggingen. Det handler om å utvikle en visjon, gjennomføre helhetlige prosesser og benytte virkemidler som skal forme hva stedet er og hva det kan bli. For å oppnå dette må den strategiske planleggingen være selektiv, rasjonell og prosessuell, innlemmet horisontal og vertikalt, ha et element av visjonsbygging og være handlingsorientert. I strategisk planlegging er samhandling med ulike aktører og handling sentrale elementer for å oppnå en mer helhetlig byutvikling.

For Albrechts, Ringholm og Hofstad vil prosesser som medvirkning og samproduksjon være det sentrale verktøyet som skal løse den vanskelige posisjonen det offentlige er i, og knytte aktørene i byutviklingssfæren nærmere seg slik at man kan nå kommunenes mål og visjoner.

Patsy Healey ser strategisk planlegging som en aktivering av et sett med relasjoner som utvider myndighetenes styringskapasitet. Dette bidrar til at de kan se og handle på nye måter og få en ny romlig kreativitet. All kunnskap utvikles gjennom sosiale prosesser som filtrer det som oppleves og

¹⁶⁰ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning".

forestilles. Meninger formes som formål, maktforhold og verdier. Dette kaller hun for et praksisfelleskap. I felleskapet gjøres det vurderinger om kravene som fremsettes underveis i prosessen. Det er også gjennom disse prosessene at politikken utformes, og dermed legitimeres også prosessen. Det Healey her gjør er å se på de relasjonelle prosesser som en styringsaktivitet for myndighetene hvor hensikten er å utvikle romlige strategier for urbane områder.

Healey snevrer inn strategisk planlegging ved å trekke inn strategisk tenkning, eller strategising som hun kaller det. I denne tilnærmingen oppstår det etter hennes mening en følelse av potensialer og muligheter fra relasjoner som stadig utvikler seg. Hun mener at oppstår et sett av handlinger som kan gripe inn i relasjonene og slik oppnå mål og kvaliteter. Dette kan være i form av prosjekt eller visjoner som fanger oppmerksomheten hos andre aktører, og bidra til å organisere dere handlinger. Dermed oppstår det et slags rammeverk av mening aktørene kan operere i forhold til, selv om disse ikke nødvendigvis er eksplisitte.

For Jens Kvorning består strategisk planlegging av en samme type ekstra dimensjon som Healey beskriver. For å sette offentlige myndigheter i stand til å ta en større rolle i byutviklingen er det vel så viktig hvordan administrasjonen og politikere leder byutviklingen. Hans definisjon av strategisk byplanlegging handler om å handle og tenke på en spesifikk måte. Dette mener Kvorning at skiller denne metoden vesentlig ut fra de utbyggerorienterte strategiene.¹⁶¹ Med dette mener han at det er viktig at det offentlige forstår byområdet og den regionale byen som et dynamisk felt som forandres hele tiden. De skal ha oppdatert kunnskap om endringene som skjer i samfunnet, hva som setter de i gang og hva som endrer dem. Basert på kunnskapen kan det offentlige forstå bedre hva samfunnets viktigste behov er, og ha en formening om hva som må gjøres for å imøtekomme behovet.

Den romlige, fysiske planleggingen henger nøye sammen med strategisk byplanlegging og byledelse i Kvernings metode. Han vil at vi skal se på hvordan man kan tenke strategisk om byers romlige utvikling og kvalitetene den romlige utviklingen skal ha. Bylandskapet skal leses, og utfra lesningen skal det offentlige vurdere hvilke felter og utviklingsakser som de skal "beherske" og utvikle.¹⁶² Deretter er det mulig å peke ut bestemte felt og utviklingsakser i byområdet som blir de viktigste nodene for kommunen som de utfører kvalitative endringer på.

Teoretiske aspekter som jeg vil trekke med videre i diskusjonen:

- Det offentlige kan bruke strategisk planlegging for å håndtere nye utfordringer

¹⁶¹ Kvorning, "Byutviklingsstrategier og byledelse", 21.

¹⁶² Kvorning, "Byutviklingsstrategier og byledelse".

- forståelse av makt er sentralt når jeg skal drøfte hvordan det offentlige kan innta en større rolle i byutviklingen
- strategisk byledelse er nytt verktøy i gjennomføringen av byutviklingen, som setter det offentlige i stand til å handle
- strategisk tekning i planlegging bidrar til seleksjon, hvor noe prioriteres og noe annet velges bort.

Et av de mest sentrale rammene for utvikling av byer er hvem som har makt til å gjøre hva. Før vi kan diskutere hvordan offentlige myndigheter kan ta en større rolle og ta i bruk strategiske tilnærminger til byutviklingen bør vi ha en forståelse av maktdimensjonen. Her tar jeg i bruk definisjonene som ble gjennomgått i teorikapitlet og anvender de i en analyse av hvordan jeg opplever makten er fordelt i Oslo.

Drøfting om makt

Hvem har makt over boligutviklingen i Oslo?

Etter min mening gir boligsektoren et godt bilde av maktforholdene i byutviklingen. Her vil jeg se på mine erfaringer om makt med boligsektoren som utgangspunkt for betraktninger om makt. Byen vokste kraftig og behovet for mange boliger var prekært i perioden 1999 – 2007 da jeg satt i som leder og nestleder i Byutviklingskomiteen. På dette tidspunktet var det et ønske fra Arbeiderpartiet at kommunen skulle styre mer av byutviklingen i Oslo. I et intervju i Estate magasin uttaler jeg at: "...byutviklingen styres for mye av private utbyggere, fordi det i veldig stor grad er de som leverer inn forslag til reguleringsplaner".¹⁶³ Jeg uttaler også at plan- og bygningsetaten først og fremst håndterer reguleringsforslag fra private aktører, og når disse kommer til politisk behandling er det lite politikerne kan gjøre. Imidlertid var maktrammen allerede satt. For å imøtekomme innbyggernes boligbehov var at det ble lagt til rette for å bygge nok boliger for den sterkt voksende befolkningen. Det var på dette tidspunktet ikke flertall for å bruke andre virkemidler i boligpolitikken som kunne gjøre en vesentlig endring på boligprisene. Det markedsliberale planregimet var kommet for å bli.

I siste halvdel av 1990-tallet var boligbyggingen i Oslo lav sammenliknet med andre kommuner i Norge.¹⁶⁴ På samme tid økte boligprisene betraktelig i landet. På landsbasis var økningen på 16.6 prosent, mens i Oslo steg den til 22,9 prosent fra et 1999 til 2000, noe som kan indikere at antall

¹⁶³ Estate. "Vil styre mer" i *Estate Nyheter*. Publisert 28. februar 2003.

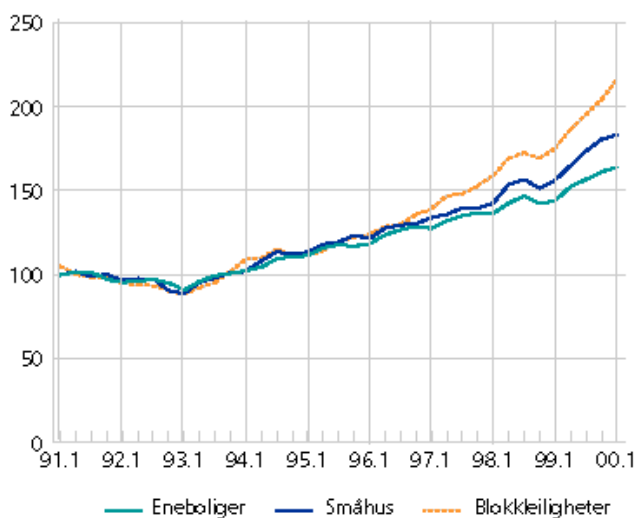
<https://www.estatenyheter.no/aktuelt/vil-styre-mer/135331>

¹⁶⁴ Barlindhaug, Rolf. *Boligbygging i Oslo-regionen. En intervju-undersøkelse av utbyggere og boligbyggelag*. (Oslo: Norges byggforskningsinstitutt, 2002).

nybygging var lav.¹⁶⁵ Debatten om behov økt boligbygging var i gang, og i kommuneplanen for 2000 vedtar Oslo bystyre at det skal bygges 40 000 nye boliger i Oslo innen 2015. Året etter avholder Oslo Arkitekturtriennale (OAT) sin første festival 'Byens livsformer', og et bidragene som viste at 100 000 boliger kunne innpasses i Oslo laget en ny omdreining av debatten.¹⁶⁶ Det viste at det var mulig å fortette byen uten å bryte markagrensen, og utfordret i tillegg forstillingene om hvor fortetting kunne skje.

Tabell 1: Økning på bruktboliger første kvartal fra 1991-2000. Kilde: SSB

Prisindeks for bruktbolig i alt. Selveier. 1991=100



Likevel var verktøyene for hvordan man skulle få bygd 40 000 nye boliger i Oslo ikke diskutert i bystyrets organer og bevisstheten var lav rundt hvilke verktøy man kunne benytte. Oslo bystyre var avhengig av at private aktører realiserte byggingen av de nye boligene. Eller sagt med Børruds ord da Oslo kommunes vedtok å bygge 40 000 nye boliger, blir dette stort sett en privat prosjektutvikling.

Vår hverdag som politikere handlet om "å få sakene unna", som Børrud beskriver, en pragmatisk praksis hvor man vedtok reguleringsplaner initiert av private aktører for å oppnå og bygge 40 000 nye boliger.¹⁶⁷

Med dette blikket på hverdagssituasjonen for meg som politikere på dette tidspunktet gjør at det reiser seg et spørsmål om hvem som bestemmer i byutviklingen i våre byer, og hvordan byutviklingen gjennomføres. Ved å bruke definisjoner av maktaspekter skal vi se nærmere på hvordan dette kan arte seg.

¹⁶⁵ Statistisk sentralbyrå. "Bruktboliger, prisindeks, 1. kvartal 2000, endelige tall". Publisert 3. juli 2000. <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bruktbolig/kvartal-endelige/2000-07-03>

¹⁶⁶ Sejima, Kazuyo og Ryue Nishizawa. "SAANA" i *Byens livsformer/Ways of Living*. (Oslo: NAL, 2000).

¹⁶⁷ Fimreite, Medalen, Aars, "By-governance".

Maktaspekter i boligpolitikken

Nettverkifisering er noe jeg som politiker erfarte i flere politikkområder, også innenfor byutviklingsområdet. Det er vanskelig å få øye på hva som skjer innenfor de ulike nettverkene og hvem som deltar her, også for en politiker. Dette skal jeg straks komme tilbake til. Det er derfor krevende å beskrive prosessene som foregår i byutviklingen med nettverksperspektivet som utgangspunkt. For å dykke ned mer konkret i disse spørsmålene bør vi benytte den klassiske definisjonen av makt kan gi et bedre verktøy til å forstå hvem som utformer, planlegger, beslutter, og ikke minst gjennomfører i byutviklingen.

Vi bør derfor gå dypere inn i den tradisjonelle kjernebetydningen av makt der den forekommer når A får en aktør B til å gjøre noe hun eller han ellers ikke ville gjort, frivillig eller ufrivillig. her skal vi se på de to maktypene som benyttes i Norge; den kompenserende og betingede makten.

Ut fra min egen opplevelse av makt er det spesielt den andre typen makt, den kompenserende makten, jeg gjenkjenner. Mitt ståsted som politiker fra Arbeiderpartiet tilsier at mitt og mitt partis hovedstandpunkt er at den planstyrte byutviklingen, altså det første regimet, er best egnet til å styre byutviklingen slik at man oppnår vedtatte visjoner og mål. Men virkemidlene som tidligere ble brukt er enten fjernet eller har fått en redusert rolle. Det offentlige har ikke lenger økonomiske virkemidler til å gjennomføre byutviklingstiltak slik de gjorde tidligere. Nå skal det også sies at Arbeiderpartiet satt i opposisjon mine to perioder i Byutviklingskomiteen. Nettverkifiseringen, slik den forstås av Fimreite, Medalen og Aars har medført at det er andre aktører som sitter med makten til å gjennomføre, og dermed også bestemme hva som skal oppføres, når det skal oppføres og hva slags visjoner og mål som skal oppnås. Markedsliberalismens regime gjelder dermed også for Arbeiderpartiet som dermed gir en betinget oppslutning til rådende regime.

Resultatet av at virkemidlene var få og det faktum at andre aktører satt med makten til å gjennomføre satte meg og mitt parti en situasjon hvor vi måtte gjøre et valg. Skulle vi som parti stemme mot de mange forslagene til reguleringsplaner som kunne bidra til at flere boliger ble bygget i Oslo, men ikke ha mulighet til å oppnå mer helhetlig byutvikling og rimeligere boliger? Det tilhører også dette dilemmaet at heller ikke Arbeiderpartiet kunne finne verktøy det var politisk enighet om. Motstanden mot at Oslo kommune kunne styrke sin økonomi gjennom for eksempel eiendomsskatt var stor og langvarig.¹⁶⁸ Den andre muligheten for Arbeiderpartiet var å godta situasjonen og stemme for reguleringsplanene som ble sendt inn til kommunen, og på denne måten

¹⁶⁸ Huseierne.no. "Ulovlig eiendomsskatt i Oslo". 31.10.2016. <https://www.huseierne.no/nyheter/ulovlig-eiendomsskatt-i-oslo/>; Solberg, Stig Martin. "Norge mest forhatte skatt". *Nettavisen*. 31.08.2009. <https://www.nettavisen.no/okonomi/norges-mest-forhatte-skatt/s/12-95-2696797>

oppnå deler av målene; at det ble bygget nok boliger og slik nå målet om 40 000 nye boliger innen 2015. Dette innebærer at den bitvise byutviklingen ble akseptert. I et maktperspektiv gjorde Arbeiderpartiet noe som partiet ellers ikke ville gjort fordi alternativet var mer smertefullt.

En mulig forklaring på denne situasjonen er at dagens maktregime er nyliberalismen. Nyliberalismen omfatter en stor del av vårt samfunns tilnærming til hvordan samfunnets oppgaver skal løses. Dette har også påvirket valg av verktøyene vi bruker når oppgavene skal løses. Dette har også hatt innvirkning på hvordan vi ser på det offentliges rolle i oppgaveløsningen. Utviklingen har gått fra synet på at det offentlige skulle løse mange og store samfunnsoppgaver, til at det offentlige skal mer tilbaketrukket rolle. Vi har gått fra å ha governmentstyring, hvor folkevalgte styrer, til governance, hvor nettverkene styrer. Governance er en viktig del av nyliberalismen.

Regimet er nyliberalismen og governance dens verktøy

Makten over gjennomføringen i byutviklingen ble flyttet fra government, hvor folkevalgte politikere styrer på vegne av folket som har valgt dem, til governance, et mer eller mindre uformelle nettverk av private og offentlige aktører. Politiske mål og styring skal i slike nettverk oppnås ved verdibilisering hvor bærende ideer formidles til et sett nøkkelaktører videreformidler budskapet til andre. Offentlige styringssignaler blir gjennom dette en del av det verdimessige fellesgods for et nettverk.

I byutviklingen er det de private aktørene som i stor grad kan sies å være nettverkene, og som dermed sitter på makten for gjennomføring av offentlige mål. Dette er problematisk på to områder. For det første er det problematisk både for folket og for politikere å få innsikt i hvordan prosessene disse aktørene gjennomfører, og hva slags mål de i realiteten har. Makten fragmenteres, og prosessene blir mer uoversiktlige og komplekse. Det blir vanskelig å orientere seg for de som ikke tilhører nettverkene. Prosessene som foregår i nettverkene, kommer sjeldent i offentlighetens lys. Dermed kan ikke prosesser diskuteres i det offentlige ordskiftet slik det normalt skjer i offentlige fora som bystyret og bystyrekomiteer, ei heller kan prosessene undergå vurderinger knyttet opp mot politiske mål som ønsket om flere rimelige boliger. Det å stille politikere ansvarlig for at behovene til befolkningen kan oppnås blir krevende så lenge målene til det offentlige ikke nødvendigvis stemmer overens med de som skal bidra til å oppnå dem. På samme tid er det krevende for politikere å stille private aktører til ansvar så lenge de ikke har innsikt i prosessene de private gjennomfører. Her har jeg tidligere vist til at private aktører benytter markedsløsninger og markedets mekanismer for å oppnå sine mål.

For det andre er det problematisk at politikere ikke har verktøy for å følge opp og korrigere det som private aktører og markedet utvikler og realiserer. Dette kan vi best studere ved å bryte maktspekteret inn i mindre deler, og drøfte maktutførelse på bakgrunn av disse.

Hvordan ble byutviklingen i Oslo utført i praksis?

I forbindelse med Maktutredningen på 1970-tallet utarbeidet Gudmund Hernes noen definisjoner av aspekter ved makt som skal beskrive maktforhold mellom aktører, og aktørenes evne til å realisere sine interesser.¹⁶⁹ Hernes beskriver følgende aspekter: fordelingsaspektet, forbindelsesaspektet, beslutningsaspektet, realiseringsaspektet, kollektivaspektet, informasjonsaspektet, teknologiaspektet og til slutt avmakt. I denne sammenheng vil jeg legge vekt på tre av aspektene. Det er beslutningsaspektet, realiseringsaspektet og informasjonsaspektet.

Beslutningsaspektet handler om at en aktør ikke ønsker å sette inn sine ressurser over alt, men heller ønsker å bruke ressurser der de får mest virkning, og der det betyr mest for ham. Her står sluttresultatet i fokus. Utfallet er påvirket av aktørens innsats, og det er virkningen av en maktutøvelse som kommer tydelig frem. Dersom det for en eiendomsutvikler er viktigst å oppnå høyest mulig økonomiske fortjeneste i et byutviklingsprosjekt er det også her innsatsen legges.

En aktørs handlinger kan påvirke en annen aktørs evne til å nå sine mål. Interessene mellom aktørene kan være motstridende. Denne siden av makt kalles for *realiseringsaspektet*. Et spørsmål dette aspektet reiser er hvem som får realisert sine mål, og hvem og hva dette går på bekostning av.

Beslutninger tas på grunnlag av den informasjonen man besitter. Det å ha oversikt over hvilke handlingsalternativer man har og konsekvensene av disse har en stor verdi. De som besitter slik innsikt, får makt. For å oppnå mål og visjoner bør man ha kunnskap om avstanden mellom det som er oppnådd og avstanden derfra til det man ønsker å oppnå. Dette kalles *informasjonsaspektet*. Hvis vi anvender denne måten å betrakte makt på er det lettere å se hva som skjer i byutviklingsprosesser og hvem som har makt til å gjøre hva.

I praksis var det altså private aktører som besluttet hvor og når en boligutvikling skulle skje. Gjennom sin beslutningsmakt bestemte de hvor de skulle bruke sine ressurser der de får mest virkning av valget, og der det betyr mest for dem. Spørsmål som hvor man kan oppnå høyst volum stod sentralt, og vi opplevde stadig utbyggere som sa at prosjektet ikke ville bli realisert dersom ønsket volum ikke ble innfridd. Det samme gjelder for når et prosjekt skal realiseres. I følge Plan- og bygningsetaten i Oslo var det regulert for flere tusen nye boliger, men når disse skal realiseres er det opp til

¹⁶⁹ Sosiologen, *Makt og avmakt*.

utbyggerne å bestemme.¹⁷⁰ Det siste har dermed med realiseringsaspektet å gjøre. Oslo kommune har liten påvirkning på denne siden av makten.

Når private utviklere møter kommunen som planmyndighet og det politiske system er informasjon om hverandre viktig å ha innsikt i. For en privat utvikler er det viktig blant annet å forstå beslutningsprosessene i en kommune. Det å vite når og med hvem de viktigste diskusjonene om sentrale tema skal tas med er avgjørende for utfallet av aktørens prosjekt. For eiendomsutviklere som har vært lenge i bransjen og jevnlig har hatt kontakt med kommunens administrasjon og politikere er det enkelt å vite hvordan man skal gå frem. Dette handler om erfaring til de selv har utviklet, og ikke minst om kapasitet og kunnskap man skaffer seg gjennom bruk av ulike rådgivere. For kommunens del er det få som har god markedsmessig kunnskap. Den sitter i så fall i andre etater enn Plan- og bygningssetaten. Det å ha markedsmessig kunnskap er ikke en del av Plan- og bygningsetatens mandat. Dermed er muligheten for å gå inn i diskusjoner om prosjektets markedsmessige verdi og grunnlaget for utregningen av denne forsvinnende liten. Dersom en utbygger mener at sitt prosjekt ikke kan realiseres uten ønsket volum kan kommunen enten likevel redusere volum, og risikere at prosjektet ikke blir realisert, eller legge denne informasjonen inn som del av sitt beslutningsgrunnlag. Det er lettere å gjøre seg kjent med det første, å forstå beslutningsprosesser i kommunen, enn å få innsikt i det siste. Her kan man si at kommunen sitter med et informasjonsunderskudd i forhold til en privat aktør. Dette handler om informasjonsaspektet og maktbalansen knyttet til dette aspektet er ujevn.

Beslutningsaspektet handler om at en aktører ønsker å sette inn sine ressurser der de får mest virkning. Istedenfor å spre sin innsats og oppnå små gevinster, er det mer rasjonelt for en aktør å fokusere på noen utvalgte områder som kan gi aktøren høy eller høyere gevinst. Dette gjelder også innenfor byutviklingsfeltet. Det er sluttresultatet som gjelder. I mitt eksempel om hvordan boligpolitikken i Oslo i praksis virket, var den samlede politiske beslutningen i Oslo kommune å sørge for at det ble regulert nok reguleringsplaner for boliger. Det var den pragmatiske og inkrementelle måten som ga best mulig måloppnåelse for kommunen; bygging av 40 000 nye boliger innen 2015. Det var dette utfallet som påvirket politikernes innsats. For de private aktørenes del handlet beslutningsaspektet om å sette inn sine ressurser på å oppnå eget sluttresultat; høyest mulig verdi for boligprosjektene. De stadige diskusjonene om hvor stort volum som skulle tillates bar vitne om at verdiøkning i prosjekter var svært viktig. Det var tydelig at innsatsen ble lagt inn på inntjeningen.

¹⁷⁰ de Vibe, Ellen S. "Per, volumet er høyere enn på 10 år". *Byggindustrien*. 31.01.2017. <https://www.bygg.no/ellen-de-vibe-per-volumet-er-hoyere-enn-pa-10-ar/1302278/>

Ut fra vårt styresystem har bystyret makt til å vedta ulike typer arealplaner. Kommuneplaner og reguleringsplaner er eksempler på dette. Makten til å vedta arealplaner kan ikke delegeres eller vedtas i andre typer systemer. Slike arealplaner er juridisk bindende og det politiske organet har derfor ansvar for arealplanens innhold. I dette perspektivet kan vi si at kommunene sitter med en helt sentral rolle i et beslutningsaspekt. Imidlertid er mulighetene for kommunene selv kan gjennomføre vedtatte planer så lav at man nærmest kan si at kommunene i dag sitter med bindeleddet mellom private og offentlige myndigheters initiativ til å utvikle byutviklingsprosjekter, og det private aktørens gjennomføringskraft – og vilje, og hvor gjennomføringen av private initiativer er de som oftest blir gjennomført, noen ganger på bekostning av offentlige initiativ.

Dersom vi ønsker å skyve på maktforholdene i samfunnet og skape grunnlag for et tredje planregime må vi utfordre makten. Foucault mener vi da ikke må søke den absolutte sannheten, men løsrive makten fra dagens former for økonomiske, kulturelle og sosiale hegemoni. Strategisk planlegging og byledelse kan være nøkkelen til å utfordre det bestående maktregimet.

Drøfting om strategisk byledelse og planlegging

Strategisk planlegging som game changer?

Som tidligere beskrevet har strategisk planlegging vokst seg frem til å være et mulig svar på hvordan det offentlige kan ta tilbake noe av initiativet og makten i byutviklingen. Bakgrunnen for at behovet for nye metoder presser seg frem er at nye og store utfordringer som klimaforandringer, globalisering og større sosiale forskjeller må håndteres. Det er også et viktig poeng at det er flere aktører som deltar i byutviklingen enn tidligere. Dette gjør situasjonen mer uoversiktlig og komplekst.

Alle teoriene vi hittil har sett på peker på omtrent de samme ingrediensene for hvordan strategisk planlegging skal håndteres. Det er viktig at man forstår byområdet og den regionale byen som et dynamisk felt som forandres hele tiden. For at dette er mulig bør man ha oppdatert kunnskap om forandringene som utfolder seg i byen. Det er viktig å forstå så langt som mulig hva som setter endringene i gang og hva som endrer seg underveis. Spesielt handler dette om sosiale og økonomiske strukturer, og aktørbildet.

Strategisk planlegging er å gi byutviklingen en retning uten at målet er definert. Den er ledet av det offentlige som skal samle alle relevante aktører til bordet, med sine ulike bakgrunner og dagsordener, og sammen skal det utarbeides visjoner for utviklingen. Visjonen skal sørge for at steder formes og formes på nytt til hva stedet er og hva det kan bli i tråd med målene som er satt.

Det er trukket frem tre dimensjoner ved strategisk tenkning og planlegging som må håndteres. For det første dreier det seg om at mange aktører på banen bør ses på som et potensiale som det offentlige bør utnytte strategisk. Tanken er å utvikle en holdning om at de skal ha en aktiv relasjon til aktørene over tid, og vurdere hvordan disse relasjonene kan utvikles seg i positiv retning. Den andre handler om å ha en forståelse av hvilke situasjoner relasjonene skal utvikles i. Det er mange aktører til stede når byutviklingen skal utformes og gjennomføres, og har mange og ulike dagsordener de selv vil oppnå. Hvor omfattende aktørbildet og deres dagsordener er vil i stor grad påvirke situasjonene det er snakk om. Endring i relasjonene og tidsfaktoren er også faktorer som må tas i betraktning. Den tredje dimensjonen handler om hva man ønsker å oppnå ved å prioritere og handle strategisk. Målet er at man kan fremme det offentliges mål gjennom strategisk handling.

Strategisk planlegging innebærer at det offentlige trekker ut hva som virkelig betyr noe, og velger bort det som ikke skal prioriteres. Det betyr også at noen beslutninger og handlinger er viktigere enn andre. Det offentlige må treffe tøffe beslutninger for å oppnå rettferdighet. De må tilnærme seg problemer, utfordringer, ambisjoner og mangfold på en strukturert måte. En slik definisjon av strategisk planlegging er knyttet til handling og hvordan man handler.

For alle fleste vi har sett på som skriver om strategisk planlegging skal denne metoden demme opp mot dagens nyliberalistiske og markedsmessige byutvikling. For Healey handler det også om å komme befolkningens i behov i møte etter at det hun kaller den formelle kunnskapen er utfordret. Albrechts på sin side skriver at radikal, romlig strategisk planlegging har som mål å løse opp og stå imot internasjonale nyliberalistiske ideologier for planteorier, planlegging av byutvikling og regionutvikling.

Det er viktig å understreke at strategisk planlegging ikke skal erstatte dagens lovpålagte planlegging. Strategisk planlegging skal tvert imot komplementere dagens system, og innføre utviklings- og gjennomføringsorienterte handlinger hos det offentlige. Sagt med andre ord skal det offentlige selv drive kjøp av tomter, utvikle tomten og drifte denne både ved å bruke strategisk tenkning og planlegging og byledelse, men også planlegging gjennom bruk av planverket. Det siste etablerer en sentral legitimitet fordi de som styrer har en rettmessig årsak til å styre gjennom lover og regler. Dersom den strategiske planleggingen blir et uformelt system utenfor lovverket kan det få alvorlige følger for legitimiteten, slik Albrechts påpeker.

Hovedfokus for blant andre Ringholm, Hofstad og Albrechts er den offentlige, romlige strategiske planleggingen. I norsk sammenheng er plansystemet, plan- og bygningsloven, trukket frem som kjernen og den sentrale plattformen for strategisk planlegging. En viktig metode for å gjennomføre strategisk planlegging er samproduksjon (Albrechts, Healey mfl.) og medvirkning (Ringholm og

Hofstad). For Ringholm og Hofstad er medvirkning en del av lovverket, men som må videreutvikles. For Albrechts derimot spiller samproduksjon rollen som den viktigste og radikale ingrediensen i strategisk planlegging for å stå opp imot nyliberalismen. Vi har tidligere sett av både ved utviklingen av Hovinbyen og Bjørvika var medvirkning en viktig del av arbeidet. Det interessante spørsmålet blir hvorvidt, og eventuelt hvordan, medvirkning benyttes i gjennomføringen av planene.

Samproduksjon og medvirkning i strategisk planlegging

Albrechts mener at samproduksjon er et normativt og et moralsk konsept i seg selv. Samproduksjon handler om å realisere ideene om rettferdighet og likhet fordi disse ideene er universelle, og dermed også legitime. Strategisk planlegging er en prosess hvor innbyggerne er aktive deltakere, og ikke objekter. Konseptet stimulerer til utvikling av til det han kaller motdominerende prosjekter til de private aktørenes markedsbaserte prosjekter. Prosessene er rettighets- og behovsbaserte og skal utfordre eksisterende maktbalanse. Videre bør prosessen politiseres ved at politiske og institusjonelle rammer setter prosesser i gang. Samproduksjon kan på denne måten utvikle seg til en kapasitet som kan et speil opp mot nyliberalismen, og dermed avsløre dens virkelige karakter, omfang og konsekvensene av den, mener Albrechts.

Samproduksjon skal bringe alle aktørene til bordet. De skal sammen utarbeide en visjon for byutviklingen. Visjonen skal dannes med utgangspunkt i en forståelse av de grunnleggende prosessene som former et sted som for eksempel maktforhold, ulikhet og mangfold. En av de mest grunnleggende spørsmålene som må svares på er hvem man utvikler visjonen for. Rettferdighet er den grunnleggende verdien som skal styre diskusjoner om hvem som skal bestemme, og gi mer makt og innflytelse til befolkningen. Albrechts beveger seg her bort fra å se urbane steder som noe som noe skjer i, men som også handler om nettverk, steder, bevegelser, aktiviteter og verdier. En nøkkeloppgave er derfor å finne ut hvem som har en aksje i disse prosessene og sørge for at de blir inkludert. Konfliktene som kan oppstå i slike prosesser blir ikke eliminert, og det er heller ikke poenget. De skal heller reduseres gjennom prosessene, og brukes som kraft til å bruke verdisystemer, lokale og vitenskapelig kunnskap for å utvikle en felles strategisk plan.

Ringholm og Hofstad er opptatt av hvordan kollektive verdier som langsiktige miljø- og samfunnsutvikling inkluderes i detaljplaner og områdereguleringer. Strategiske, offentlige planer er gjerne helhetlige og inkluderer kollektive verdier på vegne av befolkningen. Derimot er det på detaljnivået at gjennomføringsplanene befinner seg, og disse planene er som regel utarbeidet av private aktører. Her kommer det økonomisk rasjonelle leddet inn. Når private utbyggere skal

gjennomføre kommunale visjoner og planer vil økonomien i et prosjekt spille en avgjørende rolle for hvorvidt det skal gjennomføres. Spørsmålet er hvordan dette skal håndteres. De mener at plansystemets svar ligger i en kombinasjon av faglige utredninger og medvirkning fra befolkningen og næringslivet. Samtidig er ikke medvirkning like fremtredende i kommunal strategisk planlegging i Norge. Medvirkning spiller dermed ikke den samme sentrale rollen i norsk plansammenheng som det Albrechts i sin litteratur fremhever er mulig.

Ringholm og Hofstad peker på at visjoner og overordnede målsetninger er skjøre konstruksjoner som kan få sprekker i møte med konkret politikk og handlingsrettede dokumenter. Det er krevende å overføre strategiske mål til konkrete, handlingsrettede målsettinger og tiltak. Den offentlige, romlige aktiviteten hviler på medvirkning og oppslutning fra et bredt utvalg av aktører. Dialogen må opprettholdes i overgangen fra planlegging til iverksetting. Institusjonelle ordninger skal sikre at strategiske planer omsettes til handlingsrettede dokumenter. Ringholm og Hofstad er derimot ikke sikre på om medvirkning i seg selv bør lovfestes. En lovfestelse kan begrense kreativiteten og engasjementet, mener de. Likevel bør både politikere og innbyggere inkluderes mer i strategisk planlegging.

Ut fra beskrivelsen av medvirkning og samproduksjon ovenfor kan man si at disse forutsetter at to momenter blir oppfylt:

- 1) At alle relevante aktører samles på samme arena.
- 2) At hensikten er å sammen utforme en visjon for en utvikling

Albrechts er tydelig på at alle relevante aktører må være samlet på samme arena, og bringes til bordet. Ringholm og Hofstad er ikke like tydelig på dette. Men hvis ser dette punktet i sammenheng med punkt 2, som handler om at man sammen skal utvikle en visjon for utvikling, kan det bli mer krevende å få på plass en visjon uten at alle relevante aktørene er på samme arena, og sammen blir enige både om en visjon og hva som ligger bak valgte visjon.

Medvirkning og samproduksjon i en eller annen form er veldig viktig for utforming av byutviklingsprosjekter. Likevel er det, ut fra min erfaring som politiker, et moment til som fortsatt for uklart for meg, nemlig hvordan disse momentene skal løse gjennomføringsleddet, altså faktisk få ting til å skje. For hvordan skal de strategiske planene realiseres i praksis? Og hvordan kan det offentlige spille en større rolle i gjennomføringen? Dette er et punkt som jeg skal vie mer oppmerksomhet til, men først vil jeg se litt på hva medvirkning er og hvordan det praktiseres i Norge.

Medvirkning i dagens norske plansystem

I norsk planlegging er det nedfelt i loven at en forslagsstiller skal legge til rette for medvirkning. Medvirkning er et allment prinsipp som er forankret i plan- og bygningslovens formålsparagraf § 1-1. I formålsparagrafens fjerde avsnitt heter det at: "Planlegging og planvedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interessenter og myndigheter".¹⁷¹ Medvirkning og bred deltakelse er et viktig virkemiddel i samfunnsplanleggingen. Dette er også et viktig bidrag til demokratisk innflytelse, og representerer den sosiale dimensjonen i bærekraftig utvikling. Prinsippet som her legges til grunn er at "nåværende generasjoner må søke å overlevere samfunnet videre i minst like god eller bedre stand til neste generasjon".¹⁷²

Medvirkning gjelder for alle planprosesser, men skal tilpasses plantypen som skal benyttes. I saker som har virkninger for spesielt miljø og samfunn skal medvirkning være et eget tiltak. Det er planmyndighetene som er ansvarlig for at medvirkning i planleggingen er utført, også om det er en privat forslagsstiller. Medvirkning er kun en anbefalt prosess ved utarbeidelse av kommunale planstrategier. Aktiviteten skal dokumenteres med oversikt over medvirkningstiltak, hvilke aktører som er inkludert, hvilke metoder som er brukt, og skal godkjennes av planmyndighetene. Det også planmyndighetene som skal fremstille hvordan innspillene fra medvirkningsaktivitetene er reflektert. Videre skal det legges til rette for medvirkning for grupper som ikke er i stand til å delta direkte i medvirkning. Dette gjelder spesielt barn og unge.¹⁷³

Medvirkning i rammeverket plan- og bygningsloven

Kommuneplanens samfunnsdel, sammen med økonomiplanen, utgjør kommunenes viktigste (pålagte) strategiske planer, viser undersøkelser. Ifølge Ringholm og Hofstad er samfunnsdelen plan- og bygningslovens mest vellykkede grep, men sier samtidig at det er rom for ytterligere styrking av planens strategiske funksjon. Dette kan gjøres ved å innføre en arealstrategi og fullføre koblingen mellom samfunnsdelen og kommunens økonomiplan. Økonomiplanen kan få en rolle som kommunens handlingsdel slik at strategiene i samfunnsdelen kan gjennomføres gjennom økonomiske prioriteringer. Arealstrategien skal være leddet mellom samfunnsdelen og den juridisk bindende arealdelen. Dette vil koble visjonen (samfunnsdelen) med den operative delen (økonomiplanen). Arealstrategien er ifølge kommunesektorens interesseorganisasjon, KS: "Kommunens arealstrategi er en langsiktig og overordnet plan, som fastlegger prinsippene for

¹⁷¹ Lov 1. juli 2009 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

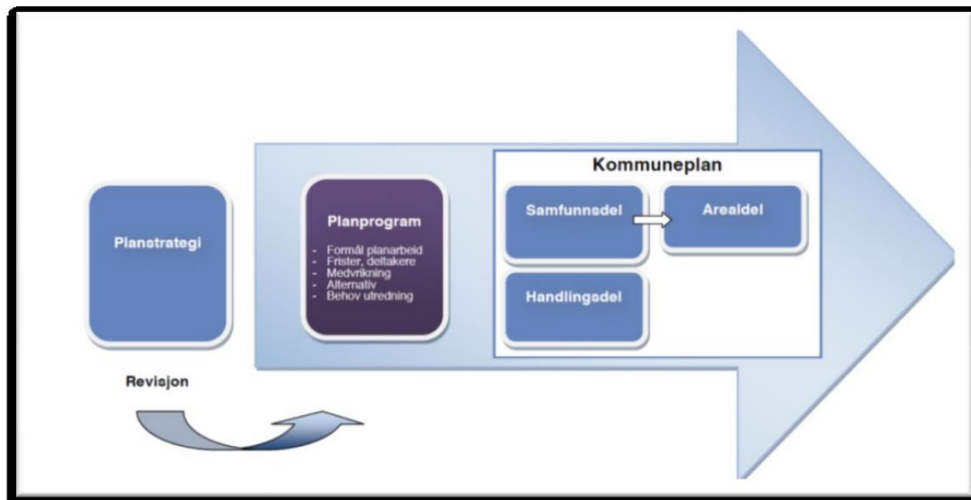
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

¹⁷² Kommunal- og moderniseringsdepartementet. "Veiledning om enkeltbestemmelsene for medvirkning i planlegging etter plan- og bygningsloven. Medvirkning i planlegging". Juni 2014.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf

¹⁷³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, "Veileder for enkeltbestemmelsene for medvirkning i planlegging etter plan- og bygningsloven".

kommunens arealforvaltning. Arealstrategien kan typisk bestå av en kort oppstilling av prinsipper veiledet av en kartskisse."¹⁷⁴ Dette forutsetter at kommunen er tydelig på hva som prioriteres, og er selektiv på hvilke satsningsområder man satser på. Prioriteringene operasjonaliseres i økonomiplanen og arealplanen.¹⁷⁵



Figur 4: Fremstilling av planprosess for et planprogram. Medvirkning er her en del av planprosessen. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

For hver av plantypene er det beskrevet regler for hva som anses som minstekrav til saksbehandling og medvirkning. Disse kan være oppstartsmøte på generelt grunnlag, legge planer ut på høring og offentlig ettersyn, kunngjøring av planoppstart i minst en avis som er alminnelig lest på stedet, underrette grunneiere, festere, naboer og gjenboere i planområdet, og nivået på aktiviteten bestemmes ut fra plantypen det er snakk om. Dersom planen er mer omfattende, må også medvirkningen være grundigere. Endelig vedtak skal også kunngjøres og være tilgjengelig. Det kan også legges til rette for bruk av elektronisk presentasjon og dialog gjennom prosessen. Informasjon og visualisering av planforslaget kan gjøres tilgjengelig, og åpner opp for beslutningsprosessen. Det er anbefalt at regionale myndigheter oppretter et regionalt planforum som skal kartlegge statlige, regionale og kommunale interesser. Det er de instansene som er berørt av den enkelte sak som skal delta i planforumet.¹⁷⁶

Dette representerer det som er minstekravet til medvirkning i norsk lovgiving. Det er mange eksempler på at medvirkning også gjennomføres i langt større utstrekning. Oslo kommunes arbeid

¹⁷⁴ KS.no, "Planfaglige råd. Arealstrategi med tettere kobling mellom samfunnsdel og arealdel. Notat 3/2015." Rambøll og KS. (2015).

<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/samfunnsplanlegging/2015-04-09-Notat-arealstrategi.pdf>

¹⁷⁵ Ringholm og Hofstad, "Strategisk vending i planleggingen?".

¹⁷⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, "Veileder for enkeltbestemmelsene for medvirkning i planlegging etter plan- og bygningsloven".

med områdeløft i Groruddalen er et godt eksempel på hvordan medvirkning kan foregå. Kommunen setter seg i førersetet, gjør en grundig undersøkelse, oppsøker grupper i området og særlig de som vanligvis ikke hever stemmen sin så høyt, og deretter blir undersøkelsen oppdatert. Sammen med relevante aktører utarbeides mål for flere år fremover, og en gruppe som utgår fra de relevante aktørene settes ned for å bistå i utviklingen. I gjennomføringen er innbyggerne igjen i fokus og man starter utviklingen med noe innbyggerne er veldig opptatt av. Kommunen er fysisk til stede i området gjennom hele prosessen, også gjennomføringen.¹⁷⁷ Eksempler som dette finnes det flere av, men det er fortsatt for få til at man kan si at dette er den vanlige måten å gjennomføre medvirkning på i områder som kommunene prioriterer høyt. Det er et langt fra minimumsnivået som medvirkningsveilederen beskriver og til Oslo kommunes medvirkning i Groruddalen. Men ved strategisk planlegging skal man heller ikke benytte slike omfattende medvirkningsmetoder på alle byutviklingsprosjekter, store og små. Områdene skal velges med omhu og prioriteres, men det bør også få følger for innsatsen fra kommunenes side.

Ut fra det vi ser her spiller medvirkning en formell, men samtidig løselig rolle i Norge. Det er først og fremst plan- og bygningsloven som styrer når man skal gjennomføre medvirkning. Som det er vist over er ikke medvirkning så tydelig til stede i utviklingen av den kommunale strategiske planleggingen.

Setter vi denne måten å tenke medvirkning på opp mot det vi har sett Chemetoff og de danske aktørene beskriver vil diskusjon og dialog, dersom vi ser på dette som medvirkning, nærmest synes om umulig å gjennomføre. Denne type medvirkning følger ikke formelle tidsfrister eller formelle faser i planleggingen. Dette kan tyde på at medvirkning slik vi kjenner den fra norsk sammenheng ikke er tilstrekkelig for å oppnå strategisk planlegging eller byledelse. Skal man løsrive seg den eksisterende situasjon og gjerne være eksperimentell, slik Ringholm og Hofstad skriver, er det kanskje ikke i de samme, tradisjonelle planprosessene at medvirkning skal starte. Dette blir fort de samme personene med de samme verktøyene som gjennomfører prosesser som er kjent fra før. Da kan man risikere å gå glipp av muligheten til at flere deler av administrasjonen inkluderes, at viktige interesser ikke blir hørt og inkludert, muligheter for nye eller andre prosjekter blir ikke fanget opp, eller at det politiske leddet kobles på for sent og ikke kobles godt nok opp mot prosessene.

Myndighetenes styringskapasitet

Patsy Healey legger betydelig mer vekt på myndighetenes rolle i strategisk planlegging enn Albrechts, Ringholm og Hofstad gjør. I en tid hvor den formelle kunnskapen er utfordret, mener hun at

¹⁷⁷ Oslo kommune. "Slik bygger vi Oslo. Groruddalssatsingen". Besøkt 23.10.2021. <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/groruddalssatsingen/#gref>

myndigheter bør styrke sin styringskapasitet ved å etablere relasjonelle prosesser for politikken kan utformes, og romlige strategier kan utformes. Hun bruker også strategising som et begrep for å beskrive en prosess som har til hensikt å utvikle et rammeverk for mening, eller en tenkning, som aktørene skal forholde seg til. Strategising skal utvikle en følelse av potensialer og mulighet ut fra et sett med relasjoner. Disse potensialene og mulighetene munne ut i prosjekter eller visjoner som aktører utfører sine handlinger i forhold til. Innenfor denne type tilnærming hvor det offentlige i større grad selv griper muligheter som oppstår, og på denne måten kan nå sine mål og visjoner, kan vi finne et alternativ for dagens praksis.

Drøfting om Jens Kvorning's tilnærming

Hvorfor kommunene skal ta en større rolle

Jens Kvorning er opptatt av at offentlige myndigheter skal ta og få en større rolle i byutviklingen. Dette inkluderer både administrasjonen og politikere. Dette understrekes også av de danske aktørene som er intervjuet. For å lykkes må alle ledd i kommunene inkluderes og bidra til å dra i samme retning.

Det viktige for en kommune er å kunne lede både seg selv og andre interessenter innenfor et byutviklingsområde i samme retning. Visjonen som er utarbeidet i fellesskap skal være tydelig, og ha oppslutning slik at aktørene bidrar til at byutviklingen skjer i retningen det er enighet om.



Figur 5: Den strategiske retningen utmeisles på bakgrunn av felles visjon og som aktørene skal jobbe mot. Kilde: Jens Kvorning, AHO 23. oktober 2019.

Samlet kan man si at strategisk byledelse og planlegging må ha med seg et tilleggsmoment i tillegg til det for eksempel Albrechts og Ringholm og Hofstad fremhever, nemlig samarbeid gjennom

samhandling og medvirkning (punkt 1) og utarbeide en felles visjon (punkt 2). Tilleggsmomentet tar opp i seg aspektet fra Kvorning's definisjon av strategisk planlegging, nemlig handling (punkt 3):

- 1) Hvem: Skal samle alle relevante aktører på samme arena
- 2) Hva: Hensikten er å sammen utforme en visjon for en utvikling
- 3) Hvordan: En aktiv offentlig myndighet som leder seg selv og relevante aktører for å oppnå mål og visjoner.

Det nye punktet, punkt 3, understreker det offentlige rolle i byutviklingen. Her flyttes makt fra private aktører mer over til det offentlige. Dette er viktig for legitimeringen av byutviklingsprosessene, gjennomføringen og det endelige resultatet av byutviklingen.

Det siste punktet stemmer også mer overens med de som ble intervjuet i forbindelse med denne oppgaven. Det offentlige aktive rolle vil avgjøre om de oppnår mer for befolkningen og når visjoner og mål på vegne av dem. Slik sett kan de offentlige styre sitt arbeid mot det potensialet det besitter.

Flytting av makt til demokratiske organer legitimerer byutviklingen

Det er viktig at en slik planlegging har politiske og institusjonelle rammer, og at det er politisk vilje til å sette institusjonelle prosesser i gang, som alle teoretikerne som er omtalt peker på. Dette gir makt til demokratiske organer og vektlegger government mer enn governance som styringssystem. Demokratiet skaper legitimitet gjennom at folket oppfatter at de som styrer har rettmessig årsak til å styre, og fordi lover og regler følges av styrende myndigheter. Det følger av dette at politikerne igjen må få større makt i byutviklingen.

Chemetoff illustrerer dette godt ved at det for ham er avgjørende at han forstå hva politikerne ønsker å oppnå. Gjennom å bidra til å gjennomføre politikernes mål og visjoner skaper han tillit fra de politiske miljøet og grunnlag for å være den forfatteren han legger vekt på at han må være. På den andre siden understreker han at det er politikerne, i hans tilfelle, ordføreren som må stå til ansvar for Chemetoffs handlinger. Derfor er denne kontakten og tilliten så veldig viktig for å kunne utføre strategisk adferd.

Samtidig er det også slik at det er grunnleggende i et demokrati at myndigheter som arealforvaltere følger lover og regler. Albrecht poengterer at dersom strategisk romlig planlegging løsriver fra det lovpålagte planleggingssystemet, slik det siste blir et uformelt system, kan dette få alvorlige følger for legitimiteten. Det pekes på av flere at strategisk planlegging skal heller være bindeleddet mellom lovpålagt og strategisk planlegging hvor strategisk planlegging skal produsere innsikt som initierer endring og bidrar til debatt. Dette skal føre til mer intelligente og informerte valg.¹⁷⁸ I tillegg vil dette

¹⁷⁸ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning".

gi befolkningen en større innsikt i prosessene som foregår i byutviklingen. Det gir dem både muligheter til å stille krav til politikere og stille dem til ansvar for det som gjennomføres eller ikke gjennomføres. Dette er et særlig viktig poeng i et demokrati.

Healeys skille mellom den politiske prosessen og det organisatoriske arbeidet skildrer dette på en god måte etter min mening. I denne sammenheng skal den politiske prosessen velge alternativer utfra generelle verdier, eller utforme visjoner og mål, men det organisatoriske arbeidet skal få ting til å skje, og her kan det for eksempel være de lovpålagte oppgavene som administrasjonen igangsetter for konkrete, fysiske planer som senere blir vedtatt politisk.

Strategisk byledelse gir større muligheter for offentlig styring av byutviklingen

Den praktiske erfaringen fra Danmark viser gjennom intervjuene at byutvikling og planleggingen var konsentrert rundt byplanavdelingene i kommunene. I takt med at byutviklingen ble mer komplisert og fokuset på byledelse økte i kommunene så man behovet for at alle nivåer i administrasjonen skulle ta en rolle i byutviklingen. Ledelsen på nivåene skal inkluderes i arbeidet, og de skal trenes i å tenke på tvers av alle fagområdene. I dag ledes byutviklingen av både politikere og den administrative ledelsen. På denne måten kan kompleksiteten i byutviklingen håndteres.

Det ble også vist til en diskusjon som pågår i Danmark om at man best kan styre byutviklingen når man selv eier eiendom og ikke kun behøver å styre byutviklingen gjennom loven. Når kommunene kjøper seg inn i utviklingsområder, er man samtidig med på byutviklingen. Ved å kun styre gjennom loven får kommunene bare til å styre litt. Det understrekes at kommunene naturligvis ikke kan eie alt, men at de skal vurdere om de skal kjøpe hver gang. Det er i dag mer politisk enighet om at kommunene selv kan eie i dag enn tidligere.

Ut fra Alexandre Chemetoffs erfaringer fra Frankrike ser vi at det offentlige kan ha en sterk rolle i byutviklingen. Det kommer blant annet frem i hans fremstilling om at han, på vegne av politikerne, kunne opptre som den som var forfatteren, eller den som var ansvarlig for utformingen av prosjektene. Han var tydelig på at dersom han ikke fikk denne tilliten kunne han heller ikke agere på vegne av dem. Nå er det uvanlig at det er en person som innehar en slik rolle, selv i Frankrike. Men hvis vi overfører rollen til et mer formelt organ, for eksempel Hav Eiendom i Oslo, er det mulig også i norsk sammenheng at en kommunal aktør gis i oppdrag å gjennomføre politiske visjoner og vedtak.

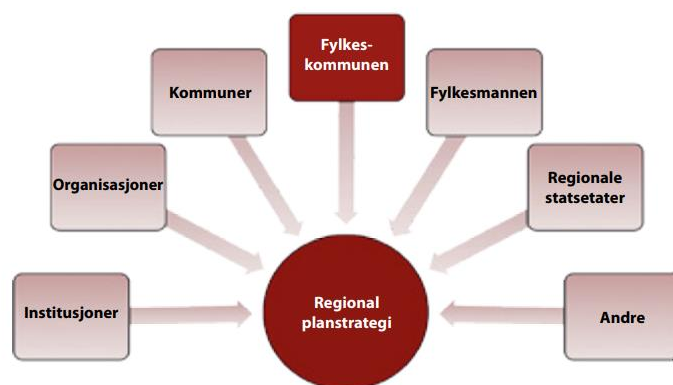
Ut fra praktiske erfaringene fra de som er intervjuet kan man si at en kommune har større mulighet til å styre byutviklingen ved å utøve byledelse blant annet gjennom en aktiv tomtepolitikk og langsiktig tilstedeværelse i områdene som skal byutvikles. Det handler både om å eie eiendom og utvikling av eiendom for å kunne tilfredsstille behov hos befolkningen. Denne måten å agere på kaller

Kvorning for strategisk tenkning. Vi skal se nærmere på hva han legger i dette, og hvordan dette kan utføres.

Strategisk tenkning i romlig planlegging

I norsk planfaglig litteratur er strategisk planlegging fokusert på plansystemet, og planer som er utviklet og skal utvikles med det tradisjonelle verktøyet som beskrives i plan- og bygningsloven. Det er særlig styrkingen av plan- og bygningsloven gjennom innføring av områdeplan og planstrategi, og styrkingen av samfunnsplanen som trekkes frem som tydelig uttrykk for dette. Strategisk planlegging handler om prioriteringer og prosess, men lovverket sier lite om hva som skal prioriteres og prosessene som leder opp til det. Strategisk planlegging trenger derfor en tilleggsdimensjon, og det handler om hvordan strategisk planlegging skal gjennomføres.

Strategisk tenkning i skiller seg ut fra beskrivelsen vi leser om i spesielt norsk litteratur. I norsk sammenheng er blant andre regional og kommunalt nivå styrket gjennom revideringen av plan- og bygningsloven i 2008 hvor regional planstrategi innføres som eneste regionale planformen på dette nivået. Planen forplikter aktørene til å spesifisere de viktigste utfordringene regionen står overfor og hvordan disse skal møtes. Arbeidet med planen skal stimulere til politisk debatt om hvilke hovedutfordringer, utviklingsmuligheter og hva som skal prioriteres for å oppnå ønsket utvikling. Videre skal denne strategien forplikte gjennom en samlet prioritering mellom kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner om hvilke planer og avtaler fylkeskommunen skal prioritere.¹⁷⁹



Figur 6: Oversikt over aktører som skal bidra til regional planstrategi hvor prosessen benyttes som arena for dialog og samhandling. Kilde: Miljøverndepartementet.

Ifølge Miljøverndepartementets veileder for kommunal planstrategi er planstrategien "et nytt verktøy i plan- og bygningsloven. Formålet er å klargjøre hvilke planoppgaver kommunen bør starte

¹⁷⁹ Miljøverndepartementet. "Regional planstrategi". Veileder. 29.03.2012. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regional-planstrategi/id652437/>

opp eller videreføre for å legge opp for å legge til rette for en ønsket utvikling i kommunen."¹⁸⁰ Dette nye verktøyet skal erstatte rulleringen av kommuneplanen som tidligere var en lovpålagt oppgave. Planstrategien skal hjelpe kommunestyret med å prioritere hvilke planbehov kommunen har i en kommende valgperiode. Verktøyet gir en bedre og mer systematisk vurdering av planbehov for å møte kommunens utfordringer, samt gir mulighet for å vurdere kommunes plansystem, planressurser og samlede planbehov. Slik jeg forstår myndighetenes fremstilling av de to plantypene skal kommuner ta i bruk tradisjonelle verktøy for å utvikle strategiske plantyper.

Fremstillingen av begge disse strategiske plantypene sier ikke noe om hvordan man skal prioritere og prosessene rundt dette. For Kvorning dreier dette seg om adferd og handling, og om hvordan man tenker strategisk om byers romlige utvikling og romlige kvaliteter.¹⁸¹ Jens Kvorning beskriver en denne type tekning på følgende måte:

Gartneren aflæser det territorium, som han skal forvalte og registrerer hvilke betingelser og muligheter der er i forskjellige delområder- hvor der er skygge, hvor der er hård sol, hvor er der fugtigt, hvor er der tørt, hvor er der læ, hvor er der meget blæst, hvor er der tung jord, hvor er der let jord, osv.

Alt etter beskaffenhet kan områderne brukes på forskjellige måder – ikke kun til én afgrøde, men til forskjellige typer av afgrøde, som gartneren skal plante eller så alt efter hvad der på et givet tidspunkt er brug for og ønske om, og hvordan de supplerer hinanden (sic.)

Den der arbejder med byen må på samme måde som gartneren kunne læse og afkode bylandskabets muligheder og vurdere hvad det der aktuelt er mest brug for (sic.) og størst mulighed for at lykkes med i forhold til de overordnede mål og visioner."¹⁸²

Arbeid og prosess knyttet til strategisk tekning hentes først og fremst fra overordnede mål og visjoner. Den strategiske tenkningen starter med en gang et område, stort eller lite, er påtenkt en byutvikling. Da skal bylandskapet, eller området, leses. Ulike analyser skal gjennomføres. Relevante aktører skal defineres slik at alle interesser blir dekket, og deretter inkluderes i utviklingen av visjonen og de overordnede målene for det konkrete området. Deretter skal det første åpningstrekket utformes ut fra kunnskap om områdets behov, og som er i tråd med kommunens

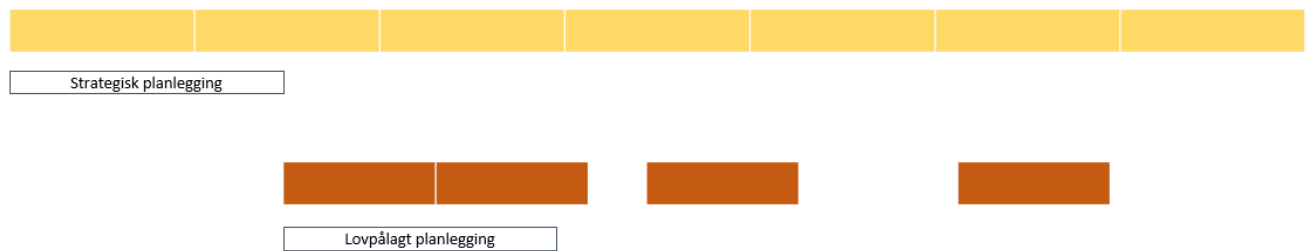
¹⁸⁰ Miljøverndepartementet. "Kommunal planstrategi". Veileder. 15.12.2011. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunal-planstrategi/id652436/>

¹⁸¹ Kvorning, "Byutviklingsstrategier og byledelse".

¹⁸² Kvorning, Jens. 23-04-2019-EUROPÆISKE BYSTRATEGIER OG STRATEGISK BYLEDELSE. AHO, forelesning. 23.04.2019.

overordnede mål og visjoner. Denne type tenkning blir kjernen i en kommunes arbeid med byutviklingen og er en vesentlig bestanddel av den strategiske byledelsens arbeid.

Når denne prosessen er gjennomført kan de tradisjonelle verktøyene hentes frem. Da kan den detaljerte og lovpålagte planleggingen starte. Skjematisk sett kan disse prosessene fremstilles slik:



Figur 7: Skjematisk fremstilling av strategisk byledelse og planlegging. Strategisk byledelse starter med en gang et område er påtenkt en byutvikling. Den lovpålagte planlegging trer i kraft når åpningstrekkene skal utformes og detaljplanlegges. Kilde: Rina Brunsell Harsvik

Av dette kan man avlede at strategisk byplanlegging innebærer en måte for offentlige myndigheter å agere, eller handle, på og en spesifikk måte å tenke på.

Mot et paradigmeskifte

Dagens plansystem er i utakt med virkeligheten, mener blant annet Børrud. Vårt plansystem er utformet for en situasjon med byutvikling i ubebygde områder. Private initiativ skulle være unntaket. Men markedsmessige løsninger har blitt det dominerende paradigmet for byutviklingen. De private aktørene ser på planleggingen som en dialogpartner og ikke den som lenger setter dagsorden. På bakgrunn av denne nye situasjonen, samt nye store utfordringer, fremmer Kvorning en ny tilnærming til byutviklingen. Den nye tilnærmingen krever at det offentlige tar en større rolle og handler aktivt ut fra en strategisk forståelse av hva som er viktigst å fokusere og satse på. Samtidig skal kommunene ta på seg en samordnende rolle og slik sørge for at aktørene trekker i samme retning. For å lykkes i den strategiske byledelsen må kommunene ha en god forståelse og kunnskap om området den skal operere i. Kommunene skal deretter velge seg ut bestemte noder den skal ha kontroll over og gjennomføre kvalitative forbedringer på.

Hvorfor er strategisk byledelse og strategisk tenkning nødvendig?

Strategisk planlegging slik den fremstilles i norsk og internasjonal sammenheng handler dels om å benytte tradisjonelle verktøy på nye måter, og dels om å benytte samproduksjon og medvirkning som motkraft mot markedsbaserte løsninger. Dette er likevel metoder som ofte kommer til kort når den strategiske planleggingen skal gjennomføres.

Den første årsaken til det er at medvirkning ofte ikke er tilstrekkelig som prosess og beslutningsgrunnlag når politiske beslutninger. For en politiker er andre aspekter som veier tungt og gjerne tyngre som beslutningsgrunnlag, mye bredere enn. Etter min erfaring må politikerne forholde seg til sitt partis partiprogram som partiet har vedtatt for perioden politikeren er valgt til. I slike programmer kan et område være omtalt som et utbyggingsområde eller et område som må vernes. Dette kan legge sterke føringer på et partis holdning til byutviklingsprosesser for det bestemte området. Videre er det viktig at politikere forholder seg til hvilket behov i samfunnet som må dekkes. Er det behov for flere arbeidsplasser, infrastruktur, helsetjenester, idrettsplasser, kulturaktiviteter, restauranter, puber eller flere boliger? For enkelte partier veier etablering av arbeidsplasser tyngre enn for eksempel bevaring av friområder enn for andre partier. Den økonomiske situasjonen til kommunene kan være avgjørende for hva som kan igangsettes av egne offentlige aktiviteter. Her kan ideologiske vurderinger av bruk av offentlige midler spille en rolle for hvor aktive partiet ønsker at en kommune skal være. I tillegg er det egne beslutningsprosesser internt partiene som viktige for hvilke beslutninger som tas, og maktforholdet partiene imellom. I tillegg til dette er det mange viktige overordnede tema som er nødvendige å ta hensyn til når beslutning skal tas. Bærekraftig utvikling skal legges til grunn i all planlegging i Norge.¹⁸³ Klimautfordringene blir mer presserende for hvert år. Nye virkemidler må tas i bruk.



Figur 8: Foil på Bylivskonferansen i Tønsberg i 2019. Oversikten viser at medvirkning er en del av en større sammenheng når man arbeider med strategisk byledelse. Kilde: Lars Fjendbo Møller, Dansk Arkitektur Center.

Dette omfattende og kompliserte bildet viser at hensynene som politikerne må ta er mange, og at medvirkning alene ikke kan styre byutviklingen og som motvekt mot markedsbaserte løsninger. Jeg

¹⁸³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. "Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023". 14.05.2019. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>

vil hevde at det er nødvendig å ta i bruk strategisk byledelse for at kommunene kan innta en større rolle i byutviklingen, samtidig som dette kan være motvekten mot nyliberalismen.

Oppsummering av drøftingen

Samtlige teoretikere jeg har sett på i denne oppgaven viser til at dagens utfordringer med klimaendringer, urbanisering og sosiale ulikheter mer kompleks situasjon for byutviklingen med flere aktører med ulike agenda krever at nye metoder i byutviklingen må tas i bruk. De tar til orde for at det offentlige må ta en større rolle ved å bruke for eksempel strategisk planlegging i byutviklingen. Samtidig har vi et regime i dag som gjør det utfordrende å få til akkurat dette. Dagens maktregime er nyliberalismen, hvor flere samfunnsoppgaver løses av private aktører, mens det offentlige skal spille en mer tilbaketrukket rolle. Det har påvirket hvilke verktøy som skal tas i bruk og setter ramme for hvilket styringsregime dagens byutvikling er underlagt. Vi har gått fra government til governance, en viktig del av nyliberalismen.

Louis Albrechts peker på samproduksjon som en tilnærming til å utfordre det bestående maktregimet. I norsk sammenheng peker Ringholm og Hofstad på blant annet medvirkning som den norske utgaven. Dette kommer i tillegg til å videreutvikle de tradisjonelle planverktøyene i plan- og bygningsloven. Samtidig viser de til at medvirkning står relativt svakt i planleggingen, og etterspør større satsing på dette. Det disse tilnærmingene imidlertid ikke løser er hvordan planer, visjoner og mål skal gjennomføres og hvordan det offentlige skal prioritere noe og legge vekk noe annet. For at en strategisk planlegging skal være strategisk må den være selektiv. Jens Kvorning's beskrivelser av strategisk tekning bidrar til å klargjøre hvordan en strategisk planlegging nettopp kan være strategisk.

Jens Kvorning mener at selv om det offentlige må ta en mer aktiv rolle i byutviklingen er det helt avgjørende at alle aktører jobber mot samme mål og visjoner. Mål og visjoner må utarbeides i samarbeid dersom det offentlige skal lykkes. Kunnskapen om området som skal utvikles skal være oppdatert, og det offentlige skal gjennomføre en lesing av bylandskapet. Deretter skal noder og akser pekes ut og disse skal det offentlige ha kontroll over gjennom eierskap og gjennomføre kvalitative forbedringer på. Åpningstrekk skal defineres og gjennomføres, og deretter tiltrekke seg private investeringer og initiativer fra markedet.

Oppsummert skal en slik fremgangsmåte inneholde følgende ingredienser for å være strategisk byledelse hvor det offentlige samler relevante aktører på samme arena som utformer en felles visjon for en utvikling. For å gjennomføre visjoner og mål må det offentlige lede seg selv og relevante aktører i riktig og samme retning.

Strategisk planlegging og byledelse ikke kan eller skal erstatte den tradisjonelle planleggingen. Den kommer i tillegg, men på andre tidspunkter, se figur 11.

Hos Kvorning, Chemetoff, Healey, Albrechts og hos samtlige av de som er blitt intervjuet trekkes det frem at politikerne spiller en vesentlig rolle. Albrechts og Healey sier at demokratiet skaper legitimitet, og at politikerne oppfattes av befolkningen som de som har en rettmessig årsak til å styre. Dette betyr at politikere må få en større rolle i den strategiske byledelsen av byutviklingen og i planleggingen av den. Ringholm og Hofstad peker på at politikerne har i dag en for liten rolle i dagens planlegging. Dette aspektet bør etter min mening få en større oppmerksomhet i Norge.

Strategisk byledelse som inkluderer strategisk planlegging gir det offentlige mulighet til både aktivt lede kommunenes arbeid og andre aktører som skal bidra til å oppnå mål og visjoner. Det gir også mulighet til å ha en aktiv rolle i den fysiske byutviklingen i en kommune ved å gjennomføre en lesing av bylandskapet og forstå dynamikkene, ha en aktiv tomtepolitikk, utvikle og bygge eiendom og bli værende i byutviklingsområder. Strategisk byledelse og strategisk tenkning i planlegging vil samlet sett være grunnlag for det offentliges strategiske adferd.

De intervjuede trekker frem noen sentrale årsaker til at det offentlige får og tar en mer aktiv rolle i utviklingen som et ønske om å lede kommunen mot det potensiale det besitter., og den har et bevisst forhold til at de spiller en avgjørende rolle for byens befolkning og byens utvikling. De skal bygge skoler, sykehjem, kultur og idrett – alt det som innbyggerne behøver. Og ikke minst understreker de at det offentlige er undervurderte som regulerende myndigheter overfor private aktører.

Da Chemetoff på vegne av ordfører og resten av politikerne kunne få lov å benytte et lager for konstruksjon av prosjektet Les Machines de l'île med Le Grand Éléphant i spissen, og få folk til følge etter elefanten i flokk og følge som om det var Guggenheim-museet i Bilbao, var det en viktig handling for utviklingen av Ile de Nantes som et aktivt og urbant byområde. Samtidig ble det gjennomført en rekke andre prosjekter, eller spill som Kvorning kaller det, hvor sentrale aktører bidrar til å trekke i samme retning.

Casegjennomgang

På bakgrunn av betraktningene om strategisk byledelse og strategisk planlegging skal jeg trekke ut enkelte elementer, og sammenlikne caser som tidligere er gjennomgått i denne masteroppgaven. Elementene som er valgt ut her er hentet fra teorien jeg har beskrevet over. Videre har jeg hentet ut beskrivelser av casenes elementer fra de jeg har gjennomgått. Her følger en enkel og overordnet sammenlikning mellom casene Ile de Nantes, Bjørvika, Høje-Taastrup og Hovinbyen.

Tabell 2: Enkel sammenlikning mellom casebyene basert på elementer fra strategisk planleggings- og byledelsesteoriene:

Strategiske elementer*	Ile de Nantes	Bjørvika	Høje-Taastrup	Hovinbyen
Medvirkning**	Utstrakt samarbeid med politikere, spesielt ordfører i Nantes, administrasjonen i kommunen, arkitekter og utbyggere. I forbindelse med konkurransen om Ile de Nantes ble tidligere arbeidere fra skipsverftet på øya intervjuet.	Møte med etater, privatpersoner, privatorganisasjoner, representanter fra parallelloppdragene, studiereise til Göteborg, dagsbefaring (Byutviklingskomiteens arbeid)	Ikke funnet et sted hvor medvirkning (borgerinndragelse) er samlet og oppsummert. Likevel viser et raskt googlesøk at det er gjennomført medvirkning en rekke ganger i forbindelse med prosjektet. I denne linken er det politisk sak om 'Nyt byrum ved Hedehushallen' til behandling i Teknisk utvalg hvor medvirkning behandles i eget punkt ¹⁸⁴	Idekonkurranse med mulighet for medvirkning, workshops, rundebordsamtale, internasjonale konferanse, medvirkningsmøter, frokostmøte, kveldsmøte, møter med kommunale etater, møte med bydelspolitikere
Visjon for byutviklingsområdet	Optimalisere og åpne opp forholdet mellom øya og elven, Loire.	"Bjørvika som porten til Norges hovedstad skal framstå som et uttrykk for moderne norsk bykultur og identitet i byggekunst, teknologi og bærekraftig byutvikling." ¹⁸⁵	"NærHeden skal være et forbillede for fremtidens bæredygtige forstad og en central driver for utviklingen i Hedehusene med muligheter for en høy livskvalitet baseret på en sund livsstil, fællesskaber og aktivitet i by, natur og landskab". ¹⁸⁶	"Den klimasmarte byutvidelsen." (Se fotnote for 3 delmål og referanse) ¹⁸⁷

¹⁸⁴ Høje-Taastrup kommune. *Områdefornyelse Hedehusene*. Avslutningsrapport. 2012.

https://byfornyesdatabasen.dk/file/662249/Afslutningsrapport_Omraadefornyelsen_Hedehusene.pdf.

¹⁸⁵ Oslo kommune. "Byutvikling Bjørvika-Bispevika – Grunnlag for videre planarbeid. Byråds sak 187/2001. Byutviklingskomiteens behandling 21.11.2001." <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2001%2Fbuk%2F0000061283-3-wbe-3-317-0.htm>

¹⁸⁶ Realdania. *Byudvikling bliver til kommuneudvikling. NÆRHEDEN / Selskabsmodellen*. November 2016. URL: <https://www.realdaniabyogbygklubben.dk/media/1473/strategisk-ledelse-af-byudvikling-publikation.pdf>

¹⁸⁷ "Delmål 1: Hovinbyen skal være en fremtidsrettet og klimasmart byutvidelse. Delmål 2: Hovinbyen skal ha et mangfold av attraktive byområder som er tett sammenvevd med hverandre og resten av byen. Delmål 3: Gange, sykkel og kollektiv skal være det enkleste og mest attraktive måtene å ferdes på i Hovinbyen." (Oslo

Første åpningstrekk	Les Machines de l'île. Le Grand éléphant	Den norske Opera	Loopen	Den grønne ringen
Andre samtidige spill	Grøntområder, kunstprosjekt (Les Anneaux de Buren ¹⁸⁸), kulturprosjekter, Arkitektethøgskolen i Nantes	Barcode, Havnepromenaden, Sørenga	Kvalitets-program (dialogverktøy og kvalitetsnivåer for byggemodning mm), bydelsforening for drift og felleskapsarr. Boligprogram	Ikke fastsatt
Andre åpningstrekk	Justisdepartementet (tidligere fase) Nytt sykehus (under utvikling)	Deichmann Munchmuseet	Ny skole og kulturhuset Byens hus	Ikke fastsatt
Gjennomføringsorgan	SAMOA	Hav Eiendom og OSU	Byudviklings-selskapet NærHeden P/S	Ikke fastsatt

* I noen av prosjektene har jeg ikke funnet tilstrekkelig informasjon til å fylle ut tabellen.

**I denne sammenlikningen tar jeg utgangspunkt i den norske tilnærming, medvirkning. Medvirkning tar utgangspunkt i at man har dialog med noen utvalgte grupper, folkemøter mm.

Alle casene har hatt en visjon, og alle for alle var det planlagt et første åpningstrekk for. Det er flere samtidige spill som er spilt i eksemplene som er trukket frem over. Noen av dem er omtalt her. Det kunne sikkert vært flere. Det andre åpningstrekket er definert i alle prosjekter unntatt Hovinbyen. Men etter Kvorning's tilnærming er det nok for tidlig for å Oslo kommune å definere et andre åpningstrekk i dag. Det som derimot er mer fremtredende er at det per i dag ikke er igangsatt andre samtidige spill fra kommunens side. Det er heller ikke opprettet et gjennomføringsorgan slik de andre casene har gjort tidlig i utviklingen. Det kan være en utfordring for gjennomføringen av planene for Hovinbyen. Det vi kan si er at Hovinbyen har med seg visjon (hva skal man gjøre) og Den grønne ringen, (hvordan prosjektet skal gjennomføres). Det som kan sies er svakere i dette prosjektet er tydeligheten av hvordan sentrale deler av prosjektet skal gjennomføres. Det kan virke som at det ikke er planlagt et gjennomføringsorgan, som Hav Eiendom, for dette byutviklingsområdet, selv etter at det er gått tre år siden vedtaket. Dette kan sette gjennomføringen av Hovinbyen i fare. Som Chemetoff sier er det noen som må være forfatteren for prosjektet, eller ansvarlig for prosjektets videre utvikling og gjennomføring. Selv om dette ikke er noe som skal knyttes til en enkeltperson er det Hav Eiendom, SAMOA og Byudviklings-selskapet NærHeden viktige eksempler på at et gjennomføringsorgan garanterer bedre for en gjennomføring enn å ikke at dette på plass. Kan

kommune, "Klimasmart byområde med 40 000 boliger", 08.02.2016.

<https://magasin.oslo.kommune.no/byplan/klimasmart-byomrade-med-40-000-boliger#gref>

¹⁸⁸ Le Voyage to Nantes. "Les Anneaux. Daniel Buren et Patrik Bouchain". Besøkt 26.11.2021.

<https://www.levoyageanantes.fr/en/etapes/les-anneaux/>

Hovinbyen som prosjekt evne å endre seg når det oppstår behov for det, slik Chemetoff viste så tydelig at en strategisk planlegging må ta høyde for?

Ut fra dette mener jeg vi avlede at det nødvendig å utvikle et tredje planregime i Norge – et regime hvor det offentlige tar en større rolle og aktivt utøver lederskap og handlinger. Med bakgrunn i det som jeg har drøftet til nå vil jeg foreslå en definisjon for et tredje planregime:

Det tredje planregimet

Et strategisk byledelsesorienterte planregimet preges av en tenkning som prioriterer innsats og selektivt velger ut hvilke noder i et område kommunens skal eie, utvikle og drifte for å bidra til å nå kommunens egne mål og visjoner som utarbeides sammen med andre aktører.

Strategisk byledelse utøves ved å lede både kommunen for å oppnå sitt potensial, og lede alle relevante interessenter til å jobbe i samme retning for å oppnå felles visjoner for byutviklingen i et område.

Kritikk av strategisk byledelse

Louis Albrechts trekker frem en viktig kritikk av strategisk planlegging. Det er utfordringer ved strategisk planlegging som metode som må fremheves og som det offentlige må være klar over ved praktiseringen av den. Albrechts fremhever at det offentlige må gi økt oppmerksomhet mot strategisk planlegging og håndtere den slik at den utfordrer maktforhold hvor den nyliberalistiske hegemoniske diskursen står sterkt ved å benytte samproduksjon. Det er likevel en risiko at strategisk planlegging kan bli et instrument for innføring av nyliberalistisk politikk dersom kommunen ikke klarer å motstå det gjeldende regimet.¹⁸⁹

En annen side av kritikken er knyttet til at strategisk planlegging, slik den beskrives i Albrechts teori, kan bli sett på som et angrep på legitimiteten av politiske institusjoner dersom den løsrives fra det lovpålagte plansystemet. Da kan den strategiske planleggingen miste sin legitimitet og styringskraften den er ment å være. Hvis vi aksepterer at representativt demokrati ikke er en enhetlig ting, men at den er i stand til å "bli" i en ny kontekst, og i relasjon til nye utfordringer, mener Albrechts kan vi konkludere med at en mer radikal strategisk planlegging basert på samproduksjon ikke avviser representativt demokrati, men komplementerer den.¹⁹⁰

Kommunenes utøvelse av strategisk byledelse kan fungere som en motvekt til det nyliberalistiske, markedsorienterte paradigmet. De intervjuede beskrev nettverket som oppstår for de som deltar i

¹⁸⁹ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning".

¹⁹⁰ Albrechts, "Ingredients for a more radical strategic spatial planning".

DACs utdanningsløp som et av de viktigste gevinstene for deltakerne. Her møter kommunedirektører andre kommunedirektører og kan utveksle erfaringer. Det at man har et nettverk å lene seg på når kommunenes mer utøvende rolle blir utfordret kan være en mulig måte å håndtere motstand fra sterke markedsaktører. Samtidig vil medvirkning utvikle seg mer i retning av samproduksjon, og kunne få rollen som speilet Albrechts beskriver. Det at prosessene blir mer synlige, deltakerne er kjente og det offentlige deltar er et viktig ledd i demokratiet på måten at de folkevalgte igjen får en sterkere rolle i byutviklingen på vegne av folket de er valgt av. Dette kan være med å redusere risikoen ved å innføre det tredje planregimet.

Strategisk byledelse forutsetter også at det politisk vilje til å ta tilnærmingen i bruk. Det tør være kjent at høyresiden er mindre villig til at det offentlige skal ha en aktiv rolle slik som er beskrevet i denne masteroppgaven. Allikevel har de intervjuede vist til endringen som er skjedd i Danmark de siste årene. En viktig del av dette dreier seg om å lede kommunen mot det potensiale det besitter. Dersom norske offentlige aktører inntar en liknende offensiv rolle, og tar i bruk strategisk byledelse slik vi ser i Danmark, kan også vi etter hvert utvikle et tredje planregime.

Del 7. Konklusjon

På bakgrunn av endringer som urbanisering, klimaendringer og sosiale ulikheter har det tvunget seg frem et behov for å ta i bruk nye virkemidler og metoder. Dagens maktregime, nyliberalismen, har ført til at byutviklingen i dag skjer bitvis, og mangler helhet. Offentlige myndigheter har få virkemidler til å gjennomføre egne visjoner og mål, og i større grad imøtekomme innbyggernes behov. Internasjonal og nasjonal litteratur peker på strategisk planlegging som alternativ til dagens planregime.

Jeg har i denne oppgaven gjort rede for internasjonale og nasjonale teorier for strategisk planlegging. Teorien beskriver godt hvorfor strategisk planlegging bør tas i bruk for å håndtere komplekse situasjoner og med ulike aktører med ulike agendaer. Medvirkning og samproduksjon er trukket opp som et verktøy for å demme opp for den bitvise byutviklingen.

Med min bakgrunn som byutviklingspolitiker i Oslo i mange år mener jeg at medvirkning og samproduksjon mangelfulle verktøy for å demme opp mot den liberalistiske og markedsstyrte byutviklingen. Ved å se på maktdefinisjoner og anvende disse i en analyse av maktsituasjonen i Oslo, mener jeg at vi kan ta i bruk andre virkemidler i tillegg til medvirkning og samproduksjon.

Jens Kvornings metode for strategisk byledelse innebærer at det offentlige tar en større rolle og selv gjennomfører byutviklingsprosjekter som innbyggerne har behov for, og er i tillegg aktiv i å lede seg selv? og andre relevante aktører til å oppnå visjoner og mål.

Jeg har i oppgaven vært opptatt av å vise strategisk byledelse i praksis, og fått mulighet til å intervju den franske arkitekten, Alexandre Chemetoff, og tre aktører med lang erfaring med å benytte strategisk byledelse i sitt arbeid. Alle beskriver erfaringer med en aktiv kommune, og spesielt Chemetoff viser til konkrete caser hvor det offentlige for eksempel kan etablere en Guggenheimsk situasjon ved bruk av uvanlige grep og lokale krefter, og likevel oppnå samme resultat som i Bilbao, en publikumsmagnet. Alle aktørene understreker at det politiske nivået må spille en viktig rolle igjennom hele prosessen; planlegging, utvikling og gjennomføring av utvikling av områder.

I oppgaven er det presentert fire caser, Ile de Nantes, Høje-Taastrup, Bjørvika og Hovinbyen. Alle casene bærer med seg elementer av strategisk planlegging og byledelse. Det skiller Hovinbyen fra de andre casene er at gjennomføringsleddet ikke er på plass i tilstrekkelig grad. Et gjennomføringsorgan som Hav Eiendom kan bidra til at Oslo kommune får en større og mer aktiv rolle, og virkemidler til å gjennomføre tomtekjøp, utvikle og gjennomføre prosjekter. Et slikt organ kan også ha en

tilstedeværelse over tid, og lede og koordinere kommunal aktivitet og lede andre aktører i riktig og samme retning.

Fra etter krigen og opp til dag har vi i Norge hatt to planregimer. I det første planregimet, den planstyrte byutviklingen, var preget av offentlig styring, helhetlig byutvikling med økonomiske virkemidler og politisk vilje til å gjennomføre planer. Det andre planregimet, det markedsliberalistiske regimet, er preget av private aktører, markedsbaserte løsninger og en bitvis byutvikling. Dette er også dagens regime. Utfra teorien og drøftingen mener jeg at et strategisk byledelsesorientert planregime kan forstås og implementeres som et tredje planregime i norske kommuner. Dette planregimet preges av strategisk tenkning som prioriterer hvilke området, og deretter noder. Kommunen skal eie, utvikle og gjennomføre for å møte innbyggernes behov. Den preges av en strategisk byledelse hvor det offentlige leder kommunen samlet, og alle relevante aktører, i samme retning for å oppnå mål og visjoner.

Det er en risiko for at strategisk byledelse kan benyttes som et instrument for nyliberalismen hvis den ikke kan yte motstand mot gjeldende paradigme. Medvirkning og samproduksjon kan utfordre nyliberalistiske ideer fordi de søker å realisere de universelle verdiene rettferdighet og likhet. Erfaringene fra Danmark viser også at nettverkene som oppstår gjennom DACs utdanningsløp kan benyttes som støtte dersom de utfordres av slike krefter.

Dersom det i tillegg finnes politisk vilje, kan det tredje planregimet også innføres i Norge.

Referanseliste

Albrechts, Louis. "Ingredients for a more radical strategic spatial planning". I *Environment and Planning B: Planning and Design* 42 (Januar 2015): 510-525. DOI: 10.1086/b13010p.

Albrechts, Louis og Balducci, Alessandro. "Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans". I *The Planning Review* 49, 3 (Januar 2014):16-27. DOI: 10.1080/02513625.2013.859001.

Arbeiderpartiet, "Boligpolitikk". Udatert.

Arkitektur- og designhøgskolen. "Guest lecture: Alexandre Chemetoff". 25. november 2021. URL: <https://aho.no/no/kalender/guest-lecture-alexandre-chemetoff>

Arkitektur- og designhøgskolen. "Storstilavslutning for Karl Otto Ellefsen#. Oppdatert 25. oktober 2019. URL: <https://aho.no/no/nyhetsarkiv/storstilt-avslutningskonferanse-karl-otto-ellefsen>

Balducci, Alessandro. "Alessandro Balducci". Udatert. URL: www.sandrobalducci.com

Barlindhaug, Rolf. *Boligbygging i Oslo-regionen. En intervju-undersøkelse av utbyggere og boligbyggelag*. Prosjektrapport 2002. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt, 2002.

Bergh, Trond. *Storhetstid 1945–1965*, bind 5 av *Arbeiderbevegelsens historie i Norge*. Oslo: Tiden norsk forlag, 1987.

Børrud, Elin. "Den prosjektbaserte byutvikling – kjennetegn og utfordringer". I *Byggekunst* 02 (2005): 36-41.

Cappelen Damm. "Toril Ringholm. Udatert. URL: https://www.cappelendamm.no/forfattere/Toril%20Ringholm-scid:38310?gclid=CjwKCAiAwKyNBhBfEiwA_mrUMvBOq4Mlt0Z4dfccTg5lqPOyA-OTXP4AT6cBnGXldQev_GUs125tFxoCCnoQAvD_BwE

Chemetoff, Alexandre. "Ile de Nantes. Loire-Atlantique 2001-2010". I *Nordic Journal of Achitecture* 1, 1 (høst 2011): 74-77.

Chemetoff, Alexandre. 2021. Intervju med Alexandre Chemetoff.

CRISTIN. "Elin Børrud". Udatert. URL: <https://app.cristin.no/persons/show.jsf?id=317331>

Dansk Arkitektur Center. "Strategisk byledelse". Udatert. URL: <https://dac.dk/viden/professionelle/strategisk-byledelse/>

de Vibe, Ellen S. "Per, volumet er høyere enn på 10 år". *Byggindustrien*. 31. januar 2017. URL: <https://www.bygg.no/ellen-de-vibe-per-volumet-er-hoyere-enn-pa-10-ar/1302278/>

Det Kongelige Akademi – Arkitektur, Konservering og Design. "Jens Kvorning". Udatert. URL: <https://adk.elsevierpure.com/en/persons/jens-kvorning>
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEWiB8Mq71sf0AhVJR_EDHfV1Bu8QFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fadk.elsevierpure.com%2Fen%2Fpersons%2Fjens-kvorning&usq=AOvVaw3RpAJUCp-9FochTeMXNkRN

Diedrich, Lisa og Dahl, Caroline. "Ile de Nantes 2000-2010: a method for the meantime?" I *Journal of Landscape Achitecture* 11, (Mai 2016): 72-83. DOI: 10.1080/18626033.2016.1188576.

Ellefsen, Karl Otto. "Norske tettsteder som planproblem". I *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Redigert av Helge Fiskaa og Terje Skjeggedal, 95-113. Trondheim: Tapir Akademiske forlag, 2000.

Ellefsen, Karl Otto. "Idealer i norsk bolig- og byplanlegging i de siste ti årene" i *Plan. Oslo* nr. 1 2003 (2003).

Estate. "Vil styre mer" i *Estate Nyheter*. Publisert 28. februar 2003. URL: <https://www.estatenyheter.no/aktuelt/vil-styre-mer/135331>

Fimreite, Anne Lise, Tor Medalen og Jacob Aars. "By-governance". I *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*. Redigert av Anne-Lise Fimreite og Tor Medalen, 11-34. Oslo; Cappelen Damm, 2005.

Galbraith, John Kenneth. *The autonomy of power*. Boston: Houghton Mifflin Company Boston, 1985.

Gitmark, Hannah. *Det norske hjem*. Oslo: Res Publica, 2020.

Harsvik, Rina Brunsell, Tandberg, Ida Emilie og Pettersen, Gry Rustad. "Sosial bærekraft – den gjemte dimensjonen". I *AHOs urbane utredninger 2020. Hvor Sosialt? En studie av sosial bærekraft i byutviklingen på Hamar*, redigert av Peter Hemmersam og Erling Dokk Holm. Oslo: AHO, 2020.

Hav Eiendom. "Prosjekter". Udatert. URL: <https://haveiendom.no/prosjekter/>

Hav Eiendom. "Et annerledes eiendomsselskap". Publisert 06. mai 2019. URL: <https://haveiendom.no/et-annerledes-eiendomsselskap/>

Hav Eiendom. "Om Hav Eiendom". Publisert 06. mai 2019. URL: <https://haveiendom.no/prosjekter/om-hav-eiendom/>

Hav Eiendom. "Visste du dette om Hav Eiendom". Publisert 15. mai 2020. URL: <https://haveiendom.no/visste-du-dette-om-hav-eiendom/>

Healey, Patsy. *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our time*. New York: Routledge, 2007.

Higdem, Ulla. "Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge". I *Kart og plan* 69 (2009): 113-125.

Husbanken. "Om oss". Udatert. URL: <https://husbanken.no/om-husbanken/>

Huseierne. "Ulovlig eiendomsskatt i Oslo?" Publisert 31. oktober 2016. URL: <https://www.huseierne.no/nyheter/ulovlig-eiendomsskatt-i-oslo/>

Høje-Taastrup kommune. *Områdefornyelse Hedehusene*. Avslutningsrapport. 2012. URL: https://byfornyelsesdatabasen.dk/file/662249/Afslutningsrapport_Omraadefornyelsen_Hedehusene.pdf

Intervju. Vår og sommer 2021. Intervju med tre danske aktører om tema strategisk byledelse.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. "Veiledning om enkeltbestemmelsene for medvirkning i planlegging etter plan- og bygningsloven. Medvirkning i planlegging". Juni 2014. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/plan/medvirkningsveileder/h2302b_veileder_medvirkning.pdf

Kommunal- og regionaldepartementet. "Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023". 14. mai 2019. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>

Kristiansand kommune. *Utbyggingsavtale og utbyggingsprogram*. Sist endret 04. oktober 2021. URL: <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/bolig-kart-og-eiendom/plan-og-bygg/Utbyggingsavtale-og-boligprogram/>

KS.no. "Planfaglige råd. Arealstrategi med tettere kobling mellom samfunnsdel og arealdel". Notat 3/2015. Rambøll og KS. (2015). URL: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/samfunnsplanlegging/2015-04-09-Notat-arealstrategi.pdf>

Kvorning, Jens. "Byudvidelsesstrategier og byledelse". I *Fra Plan til (en helt anden) virkelighed*. Randers: Urban Lab – en del af Kulturregion Østjysk Vækstbånd (2015): 12 - 23.

Kvorning, Jens. *23-04-2019-EUROPÆISKE BYSTRATEGIER OG STRATEGISK BYLEDELSE*. AHO, forelesning. 2019

Lakoff, George. "Why it Matters How We Frame the Environment" i *Environmental Communication* 4 no. 1 (Mars 2010): 70–81. London: Routledge, 2010.

Le Voyage to Nantes. "Les Anneaux. Daniel Buren et Patrik Bouchain". Udatert. URL: <https://www.levoyageanantes.fr/en/etapes/les-anneaux/>

Miljøverndepartementet. "Regional planstrategi". Veileder. 29. mars 2012. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regional-planstrategi/id652437/>

NMBU. "Ansatte. Elin Børrud". Udatert. URL: www.nmbu.no/ans/elin.borrud

Nordahl, Berit Irene. "Kommunenes styringsmuligheter og økonomiske drivere i kompakt byutvikling". I *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad og Inger-Lise Saglie, 61-69. Oslo: Universitetsforlaget, 2018

Newcastle university. "Patsy Healey". Udatert. URL: www.nsl.ac.uk/apl/people/patsyhealey.html

Norsk Biografisk leksikon. "Politiker og samfunnsforsker Gudmund Hernes". 13. februar 2009. URL: https://nbl.snl.no/Gudmund_Hernes

NOU 2001: 7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Miljøverndepartementet. 31. januar 2001.

Miljøverndepartementet. *Regional planstrategi*. Veileder. Mars 2012. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d516c2c5c3a40e38c7fd67dafa81526/t-1495.pdf>

OBOS. "Holmlia metoden". Mette Sjølie, Lene Schmidt, Thorbjørn Berntsen, Kåre Willoch, Martin Mæland, Eivind Steen, Mohammed Ali, Erling Dokk Holm, Arild Opheim og Anne-Kristine Kronborg. 2019. OBOS. Podcast.

Oslo kommune. *Slik bygger vi Oslo. Hovinbyen*. Udatert. URL: <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/hovinbyen/#gref>

Oslo kommune. *Utbyggingsavtaler*. Udatert. URL: <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornyelsestaten/utbyggingsavtaler#gref>

Oslo kommune. *Groruddalssatsingen*. Udatert. URL: <https://www.oslo.kommune.no/slik-bygger-vi-oslo/groruddalssatsingen/#gref>

Oslo kommune, "Klimasmart byområde med 40 000 boliger", 08.02.2016.
<https://magasin.oslo.kommune.no/byplan/klimasmart-byomrade-med-40-000-boliger#gref>

Oslo kommune. *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk*. Byrådet i Oslo. (2019) URL: [https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325532-1558347273/Tjenester og tilbud/Politikk og administrasjon/Byutvikling/Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk.pdf](https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325532-1558347273/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Kunnskapsgrunnlag%20for%20en%20kommunal%20boligpolitikk.pdf)

Oslo Met. "Hege Hofstad". Udatert. URL: <https://www.oslomet.no/about/employee/hegeh/et>

Oslo S Utvikling. *OSU forvandler Bjørvika*. Udatert. URL: <https://osu.no/om-osu/informasjon-om-osu>

Sejima, Kazuyo og Ryue Nishizawa. "SAANA" i *Byens livsformer/Ways of Living*. Oslo: NAL, 2000.

Statsbygg. "Den norske opera og ballett". Udatert. URL: <https://www.statsbygg.no/prosjekter-og-eiendommer/den-norske-opera-og-ballett>

Statistisk sentralbyrå. "Bruktboliger, prisindeks, 1. kvartal 2000, endelige tall". Publisert 3. juli 2000. URL: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/bruktbolig/kvartal-endelige/2000-07-03>

Solberg, Stig Martin. "Norge mest forhatte skatt". *Nettavisen*. 31.08.2009. URL: <https://www.nettavisen.no/okonomi/norges-mest-forhatte-skatt/s/12-95-2696797>

Sosiologen. "Makt og avmakt: En begrepsanalyse". 11. januar 2015. URL: <https://sosiologen.no/hva-er-sosiologi/sosiologisk-kanon/makt-og-avmakt-en-begrepsanalyse/>
Store norske leksikon s.v. "Karl Otto Ellefsen" av David T. Asprusten..18. november 2020. URL: https://snl.no/Karl_Otto_Ellefsen

Store norske leksikon s.v. "Paradigme". Sist oppdatert: 6. juli 2021. URL: <https://snl.no/paradigme>

Sørvoll, Jardar. *Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989: fra totalreguleringsambisjoner til markedsstyring*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo. 2007.

Sørvoll, Jardar. *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010*. NOVA Rapport 16/2011. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, 2011.

Plan- og bygningsetaten. *Strategisk plan for Hovinbyen*. Vedtatt av Oslo bystyre 20.06.2018. URL: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?jno=2020010672&fileid=9127592>

Powercube. "Foucault: Power is everywhere". Udatert. URL: <https://www.powercube.net/other-forms-of-power/foucault-power-is-everywhere/>

Realdania. *Byudvikling bliver til kommuneudvikling. NÆRHEDEN / Selskabsmodellen*. November 2016. URL: <https://www.realdaniabyogbygklubben.dk/media/1473/strategisk-ledelse-af-byudvikling-publikation.pdf>

Ringholm, Toril og Hofstad, Hege. "Strategisk vending i planleggingen?". I *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* Redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, 107-121. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

rum. *Læringsbyen Nærheden*. Besøkt 05.12.2021. URL: <https://www.rum.as/projekter/laeringsbyen-naerheden>

Røed-Johansen, Daniel og Harald Stolt-Nielsen. "Slik vil byrådet i Oslo gjøre veien inn på boligmarkedet enklere." *Aftenposten*. 21. mai 2019. URL: <https://www.aftenposten.no/oslo/i/Wb8yQQ/slik-vil-byraadet-i-oslo-gjoere-veien-inn-paa-boligmarkedet-enklere>

Byrådssaker fra Oslo kommune

Byrådssak 53/2000: "Fjordby eller Havneby? Utredning om Oslos havne- og sjøside. Byutviklingskomiteens merknader." Behandlet 12. januar 2000. URL: <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2000%2Fbuk%2F0000040830-3-wbe-3-12-0.htm>

Byrådssak 187/2001: "Byutvikling Bjørvika-Bispevika – Grunnlag for videre planarbeid". Behandlet 21. november 2001. URL: <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2003%2Fb%2F2003005497-93941.htm>

Byrådssak 18/2003: "Etablering av Hav eiendom AS." Behandlet 16. januar 2003. URL: <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2003%2Fb%2F2003001724-90175.htm>

Byrådssak 157/2018: "Vår by, vår framtid. En grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle. Visjon, mål og strategier mot 2040". Vedtatt 30. januar 2019. URL: <https://www.oslo.kommune.no/politikk/kommuneplan/kommuneplanens-samfunnsdel/>

"E18 mellom Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen. Reguleringsplan. Senketunnel og kryssløsninger". Bystyrets vedtak. Behandlet 18.juni 2003. URL: <https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=bys%2F2003%2Fb%2F2003005497-93941.htm>