

# Politiske uttrykksformer i en bykontekst

JACOB AARS

SVEIN KVALVÅG

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

DESEMBER 2004

**Notat 23 - 2004**

# Innhold

FORORD .....	3
SAMMENDRAG .....	4
SUMMARY .....	5
INNLEDNING.....	7
PROBLEMSTILLINGER .....	9
FORSKNINGSOPPLEGGET .....	10
Spørreundersøkelsen.....	11
To case .....	11
Tilleggsdata.....	12
POLITISK DELTAKELSE I BYEN .....	13
RESULTATER .....	14
Byborgeren – et politisk portrett.....	14
Ulike bykontekster .....	17
Enkelt saker, aktivister og nettverksdannelser: To case fra Bergenspolitikken.....	19
Sakstype og mobiliseringsmønster .....	20
Hva slags nettverk? .....	20
Nettverksressurser og legitimeringsstrategier .....	22
Relasjoner til beslutningstakere.....	24
OPPSUMMERING .....	24
Litteratur.....	27

# Forord

Dette notatet er sluttrapport for prosjektet «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». Prosjektet har vært finansiert gjennom programmet «Byutvikling: Drivkrefter og planleggingsutfordringer» i Norges forskningsråd. Jacob Aars har vært prosjektleder, og Svein Kvalvåg har arbeidet som assistent på prosjektet. Vi vil takke programstyrets deltakere og øvrige forskere i programmet for godt samarbeid. Spesielt vil vi takke Anne Lise Fimreite og Hilde Danielsen for kommentarer til ulike manuskripter.

*Jacob Aars og Svein Kvalvåg*

# Sammendrag

I dette prosjektet har oppmerksomheten vært rettet mot politisk deltakelse og ulike politiske uttrykksformer i en bykontekst. Empirisk har vi nærmet oss spørsmålet om byborgernes politiske deltakelse på to måter. For det første har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant innbyggerne i tre norske storbyer: Bergen, Oslo og Tromsø. For det andre har vi gjennomført to case-studier av politisk mobilisering og deltakelsesmønstre i to utvalgte saker i Bergen.

Prosjektet har vist at bykonteksten tilbyr et mangfold av kanaler for politisk deltakelse. De ulike deltakelseskanalene mobiliserer ulike deltakere. Påvisningen av et differensiert deltakelsesmønster kan betraktes som en støtte til et pluralistisk deltakelsessyn. Imidlertid handler noen av de viktigste observasjonene i materialet om deltakelse preget av sosial skjevhet.

På noen områder er skjevhetene blitt betydelig mindre enn de tradisjonelt har vært. Kvinnelige og mannlige byborgere fremstår i dette materialet, og i andre nye undersøkelser, som like aktive politisk. Vi vet at det er flere mannlige enn kvinnelige kommunestyrerepresentanter, men om vi ser på et befolkningsutvalg, slik vi har gjort, er det små forskjeller på aktivitetsnivået hos kjønnene. Men innholdet i deltakelsen er stadig kjønnsdelt. Menn og kvinner engasjerer seg i ulike saker. Det vil også si at vi ikke kan tale om ett stort offentlig rom, men om et antall ulike deloffentligheter. Når folkevalgte henvender seg til innbyggerne, er det til utsnitt av offentligheten, og ulike offentligheter er trolig preget av ulike diskurser. Argumentasjonen må varieres alt etter hvilke deloffentligheter en er henvendt mot.

På andre områder kan det se ut til at skjevheter opprettholdes eller forsterkes. Slik den fremstår i vårt prosjekt, er byen preget av sosial segregasjon, snarere enn stimulerende heterogenitet. Bydeler med hopning av levekårsproblemer er samtidig karakterisert av politisk fattigdom. Det er lite som tyder på at sosial heterogenitet avhjelper dette problemet. Mangfoldet av erfaringer finnes innenfor byens grenser, men mye tyder på at erfaringene ikke møtes. Byborgerne beskytter seg mot utsatthet for det fremmede.

De uformelle deltakelseskanalene domineres i enda større grad enn de formelle, av en sosial elite. Årsaken er trolig at denne typen involvering krever større individuelle ressurser enn det å involvere seg gjennom de mer formelle kanalene. Dette mønsteret er også tydelig i våre case-studier av aktivistnettverk i Bergen. Våre nettverk består av eliteaktivister. En konsekvens av dette er at nettverkene i liten grad fungerer som aktive koblingsagenter mellom det formelle politiske lederskapet og de øvrige innbyggerne. Nettverkene utgjør klynger av beslutningsmakt i det bypolitiske systemet, men alle de studerte nettverkene ligger betydelig tettere de politiske institusjonene enn det brede lag av byborgere.

## Summary

The project «New Forms of Political Participation in an Urban Context» has aimed at gaining insights into local citizenship and new forms of political participation within an urban context. Increasingly, Norwegian cities are socially and culturally heterogeneous. At the same time we witness evidence of a more fragmented government structure. The literature on *governance* is suitable for comprehending the increasing complexity witnessed in urban politics. In this perspective particular attention is given to policy networks. The renewed interest in informal local power structures coincides with changes in popular political participation. While participation through representative democracy is declining, direct democracy is strengthened.

The project combines extensive and intensive research strategies in order to map the patterns of political behaviour in an urban context. Firstly, an inhabitant survey was conducted in three cities: Bergen, Oslo, and Tromsø. Secondly, through two case-studies in Bergen, we have tried to trace the formation and upholding of influential activist networks within the city.

We observe that the informal types of political involvement produce a more socially biased participation than the formal types of involvement. Informal modes of participation require more individual resources from the participants. Simultaneously, when policymaking is less institutionalised and more networked, informal activist networks exert strong influence over policy outcomes, while average citizens lack the resources to participate actively or hold decision makers accountable.



# Innledning

I dette prosjektet har oppmerksomheten vært rettet mot politisk deltakelse og ulike politiske uttrykksformer i en bykontekst. Politikk er på ulike måter knyttet til sted, til lokale kontekster. Dette gjelder både på utfalls- og inntakssiden. På utfallssiden kan vi si at innholdet i politiske beslutninger som regel har et lokalt avgrenset nedslagsfelt. Politikken er rettet inn mot befolkningen i ett bestemt land eller i en bestemt kommune. Men også på inntakssiden er politikken som regel knyttet til et lokalt område. Selv om ny teknologi i prinsippet kan koble politikk og politisk aktivitet fri fra territorium, vil politisk deltakelse i praksis måtte foregå der folk bor og arbeider. Oppmerksomheten i dette prosjektet har vært rettet mot politikken inntaksside, mot den aktiviteten som har som siktemål å påvirke utformingen av politikken. Vi antar at politisk aktivitet påvirkes av den konteksten den utøves innenfor. På hvilke måter er bykonteksten med på å forme politisk samhandling? Hvor mye deltar byborgerne i politikk, på hvilke måter deltar de og hvem deltar?

Bykonteksten har sjelden vært tematisert eksplisitt i norske studier av politisk deltakelse. Størrelse er imidlertid alminnelig anerkjent som en faktor som påvirker deltakelse (Dahl og Tufte 1973, Denters 2002, Rose 2002). Norske studier viser i hovedsak at det er en negativ sammenheng mellom kommunestørrelse og innbyggernes politiske involveringsgrad. Jo mindre kommuner, desto større deltakelse. Unntaket er aksjonsdeltakelse. Den er størst i de store kommunene (Bjørklund og Sørensen 1990, Jamil 1991). Men studiene av størrelse og demokrati sier mindre om hvilke egenskaper ved størrelse som påvirker deltakelsen. Kan vi tenke oss at den bymessige konteksten har en selvstendig påvirkningskraft på politiske deltakelse, uavhengig av størrelse? Et viktig mål for dette prosjektet har vært å utforske hvilken betydning bykonteksten har for deltakelsens omfang, dens former, samt fordelingen av aktivitet mellom ulike grupper av innbyggere.

En side ved byen som gjerne trekkes frem av bysosiologien er mangfoldet. Bykonteksten er uoversiktlig og kompleks (Mumford 1937/2000, Sennett 1996, Østerberg 1998). Mangfoldet innebærer at den enkelte byborger, om han vil eller ei, utsettes for impulser som virker fremmede. Byborgeren eksponeres for annerledeshet i en annen grad enn innbyggere i mer spredtbygde strøk. En antakelse er at utsatthet for fremmedartede erfaringer også vil øke forståelsen for det ukjente, og kanskje også over tid øke utvekslingen mellom grupper med fremmede erfaringer. Byen betraktes som en «smeltedigeb», en metafor som impliserer at forskjellige komponenter smeltes sammen til en ny sammensetning. I dette perspektivet fremstår byen som møtepunkt for mange impulser.

Det sosiale og kulturelle mangfoldet har sitt motstykke i en politisk og administrativ struktur som også er preget av relativ kompleksitet i forhold til det vi finner i andre kommuner. Denne større kompleksiteten kommer til uttrykk gjennom at en rekke fylkeskommunale og statlige etater finnes i storbyene. I tillegg har de to største byene i

Norge en sub-kommunal organisering med desentralisert myndighet til bydelsnivå.<sup>1</sup> Et siste moment i denne sammenhengen er at byenes rolle som sentra for funksjonelle regioner skal få økt betydning for den politiske og administrative organiseringen. I Oppgavemeldingen og Storbymeldingen (St.meld. nr. 19 (2001–2002), St.meld. nr. 31 (2002–2003)) signaliserer regjeringen et ønske om å bryte med det tradisjonelle generalistkommuneprinsippet. Generalistkommuneprinsippet er ideen om ta alle kommuner skal løse det samme sett oppgaver. I de refererte dokumentene lanseres en ide om oppgavedifferensiering, som innebærer at ulike kommuner skal løse ulike oppgaver. For storbyene vil en slik modell ha særlig stor betydning. Storbyene er blant annet tiltenkt oppgaver som fylkeskommunen til nå har hatt ansvaret for, som videregående skole og samferdsel. I stedet for en enhetlig kommunestruktur, der kommuner har ett sett oppgaver og fylkeskommunene et annet, ser vi tegn til at oppgavefordeling og kommunal organisering knyttes til begrepet om *funksjonelle regioner*. I Storbymeldingen heter det at «Byene utgjør kraftsenteret i større sammenhengende arbeids-, bo- og serviceregioner.» (s. 63) Denne utviklingen betyr større mangfold og mindre oversiktlige politisk–administrative strukturer.

Litteraturen om styringsfragmentering eller «governance» er egnet til å fange inn den økende kompleksiteten og bevegeligheten i styringen av byene. I dette perspektivet rettes oppmerksomheten mot nettverk og klynger av styringsaktører snarere enn formelle institusjoner (Rhodes 1997, Kooiman 1993). Perspektivet er ikke bare egnet til å fange inn et fragmentert styringsverk. Oppmerksomheten rettes også mot samspillet mellom offentlige og private aktører. Dette samstyringsperspektivet er nyttig i studiet av bypolitikk, der bykommunene ofte fungerer som initiativtager og tilrettelegger for virksomhet innenfor en større region. Vi har brukt dette perspektivet til å analysere to case fra Bergen der vi ser på ulike aktivistnettverk og deres samhandling med kommunen.

Fragmenteringsperspektivet impliserer et bestemt syn på politisk deltakelse. I et slikt perspektiv vil de politiske deltakelsesarenaene fremstå som desentrerte, og blikket vil rettes mot mobilisering i form av nettverk. Med et slikt blikk på politisk mobilisering, blir det imidlertid viktig å reise en del spørsmål som har vært reist innenfor mer tradisjonell teori om politisk deltakelse. Vi er opptatt av hvilke politiske uttrykksformer som vokser frem i bykonteksten, hvordan deltakelse fordeler seg mellom ulike grupper og hvorledes deltakelse varierer mellom ulike bykontekster. De to tradisjonene kan informere hverandre gjensidig. Governance-perspektivet retter oppmerksomhet mot tyngdepunkter av politisk innflytelse, særlig der det dannes nettverk rundt saker eller politikkområder. Denne interessen faller sammen med det en innenfor demokratilitteraturen mener er uttrykk for en forskyvning i det folkelige deltakelsesmønsteret. Folkestyrets tradisjonelle institusjoner taper oppslutning blant innbyggerne. Men samtidig som deltakelse i valg og gjennom politiske partier svekkes, øker deltakelsen på andre områder, for eksempel gjennom aksjoner eller gjennom direkte kontakt med politikere. *Styringsfragmenteringen har sitt motstykke i fragmenteringen av deltakelses-*

---

<sup>1</sup> Bergen har fra 1. januar 2000 hatt en ordning med utvidede fullmakter til åtte bydelsstyrer. Etter 1. november 2003 vil bydelsstyrene trolig få mer begrensede fullmakter. Oslo har på sin side redusert antallet bydelsutvalg fra 25 til 14 (?), men det har ikke vært aktuelt å avvikle bydelsordningen, slik det har vært i Bergen.



*arenaene. En overordnet oppgave for dette prosjektet har vært å vurdere de demokratiske implikasjonene av en slik utvikling.*

Empirisk har vi nærmet oss spørsmålet om byborgernes politiske deltakelse på to måter. For det første har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant innbyggerne i tre norske storbyer: Bergen, Oslo og Tromsø. For det andre har vi gjennomført to case-studier av politisk mobilisering og deltakelsesmønster i to utvalgte saker i Bergen. Gjennom den ekstensive delen av studien søker vi oversikt og innsikt i allmenne sammenhenger. I den intensive delen av studien forsøker vi å tegne et mer nyansert bilde av de mest aktive blant byborgerne.

## Problemstillinger

Prosjektet reiser fire hovedkategorier av spørsmål:

### 1. *I hvilken grad deltar byborgerne politisk?*

Dette spørsmålet handler om *deltakelsens omfang*. Det viktigste spørsmålet her handler om i hvilken grad byborgerne deltar politisk. Vi skal i tillegg til å identifisere de mest aktive, aktivistene, også studere dem som er politisk passive og som kan sies å være frakoblet de politiske deltakelsesarenaene. Disse er politisk marginaliserte. En tredje og meget viktig gruppe er mellomsjiktet; de som ikke er spesielt aktive, men som heller ikke er politisk marginaliserte. Innenfor denne gruppen finner vi de latente deltakerne. Men dette mellomsjiktet av potensielle deltakere representerer samtidig viktigste adresse for aktivistene når de argumenterer foran offentligheten, og således utgjør de latente deltakerne et korrektiv til den politiske makten. I det kvantitative materialet kartlegger vi omfanget av deltakelse blant byborgerne, mens vi i den kvalitative delen av undersøkelsen retter oppmerksomheten spesielt mot de mest aktive; aktivistene. Aktivistene er interessante fordi de antas å ha innflytelse over politiske beslutninger, men også fordi de representerer et potensielt koblingspunkt mellom politiske myndigheter og befolkningen generelt.

### 2. *På hvilke måter deltar byborgerne?*

Dette spørsmålet dreier seg om *deltakelsens former*. Det kan tenkes en lang rekke mulige politiske uttrykksformer. Politisk deltakelse knyttes ofte til de politiske institusjonene, som valgdeltakelse, deltakelse gjennom politiske partier eller deltakelse gjennom offentlige tillitsverv. Men innbyggerne søker politisk innflytelse gjennom en rekke andre aktiviteter, som aksjoner, direkte kontakt med politikere eller administratorer eller gjennom deltakelse i frivillig organisasjonsarbeid. I den kvantitative delen av undersøkelsen søker vi å kartlegge bredden av politiske uttrykksformer: Hvilke typer aktiviteter deltar innbyggerne i, i hvilken grad deltar byborgerne i ulike aktiviteter og hvilke typer aktiviteter som oppfattes som politiske? De latente deltakerne er viktige også her. På hvilke måter kunne de potensielle deltakerne tenke seg å engasjere seg? I tillegg antar vi at enkelte saker har en selvstendig mobiliseringskraft. Derfor ser vi på hvilke typer saker innbyggerne oppgir å engasjere seg i. I den kvalitative delen av undersøkelsen utforsker vi spesielt

aktivistgruppers engasjement i to enkeltsaker. Hva har sakstype å si for mobilisering? Hvordan arbeider aktivistene? Hvem er aktiviteten innrettet mot? Hvilke ressurser gjør de bruk av? Her studerer vi også aktivistnettverkens organisering: Hvor stabile er de? Hvor bredt favner de? Hva er det som integrerer nettverkene, og hva er det eventuelt som gjør at de ikke holder sammen over tid?

### 3. *Hvilke innbyggere deltar og hvilke deltar ikke?*

Dette spørsmålet handler om deltakelsens sosiale fordeling. Politisk deltakelse har tradisjonelt vært sosialt og demografisk skjevfordelt. Der beslutningene fattes, finner vi stort sett alltid en overrepresentasjon av menn, middelaldrende og høyt utdannede. Debatten i litteraturen om politisk deltakelse kretser om to alternative hypoteser. Den første går ut på at deltakelsesmønsteret er kumulativt. Det vil si at de gruppene som deltar i én type aktivitet også er aktive i andre typer aktiviteter. Den andre hypotesen går ut på at ulike grupper deltar i ulike aktiviteter. I så fall kan vi si at deltakelsesmønsteret er differensiert. I den kvantitative undersøkelsen kartlegger vi i hvilken grad deltakelsen er skjevfordelt og i hvilken grad deltakelse i ulike aktiviteter overlapper hverandre. I den kvalitative undersøkelsen ser vi særskilt på sammensetningen av de mest aktive gruppene innenfor to saker. I hvilken grad kan vi si at enkeltsaker mobiliserer sosialt jevnt? Er det ulikheter med hensyn til sakstyper? Er det slik at enkelte typer saker mobiliserer sosialt skjevere enn andre?

### 4. *Hva har bykonteksten å si for innbyggernes politiske deltakelse?*

Dette spørsmålet dreier seg om den konteksten deltakelsen foregår innenfor. Det er vanlig å anta at ulik kontekst genererer ulik grad og ulike former for politisk deltakelse. Spørsmålet om bykontekster er søkt besvart ved å studere ulike kjennetegn ved bydeler. I det kvantitative materialet forsøker vi å identifisere bykonteksten gjennom data om sosial segregering og heterogenitet/homogenitet. Vi skal i tillegg klassifisere bydelene etter grad av urbanisering for å se om dette har betydning for innbyggernes deltakelse. I det kvalitative materialet tematiseres bykonteksten gjennom valgene av case. Ett case er lokalisert til bysentrum, mens et annet er lokalisert til en forstad. I tillegg har de to sakene som er valgt som utgangspunkt for casestudiene ulik plass i byens politisk–institusjonelle landskap. I case-studiene reises også spørsmålet om aktivistnettverkens tilkobling til det kommunale apparatet: Hvilke typer samhandling finner vi mellom kommuneorganisasjonen og aktivistene? Hva slags respons får denne typen nettverk fra dem som formelt fatter beslutningene?

## Forskningsopplegget

Det er anvendt to hovedstrategier for innsamling av data til prosjektet. For det første er det gjennomført en bredt anlagt befolkningsundersøkelse i Oslo, Bergen og Tromsø. For det andre er det gjennomført to case-studier av aktivistnettverk og deres samspill med offentlige myndigheter i Bergen. Men til enkelte deler av prosjektet har det vært påkrevet med tilleggsdata. Vi gir her en kort redegjørelse for prosjektets ulike datakilder.

## Spørreundersøkelsen

Til spørreundersøkelsen valgte vi å intervju innbyggere i de to største norske byene, Oslo og Bergen, samt Tromsø. De to største byene var rimelige å ta med. Tromsø var ikke like opplagt. Men flere forhold gjorde at det var rimelig å tenke på Tromsø, selv om det kun er den syvende største byen i Norge. Det ene er at Tromsø har en klar posisjon som landsdelshovedstad for Nord-Norge. Til tross for en relativt beskjeden størrelse, har Tromsø en ubestridt posisjon som regionalt sentrum. Det andre er at Tromsø har hatt en vekst som gjør urbaniseringsspørsmålet aktuelt.<sup>2</sup> Vi har intervjuet 400 respondenter i hver av de tre byene. Undersøkelsen ble gjennomført av Opinion AS i desember 2001. Utvalget er gjort slumpmessig blant personer fra 18 år og oppover. Respondentene er trukket fra Telenors register over private telefonabonnenter.

## To case

Ved siden av spørreundersøkelsen gjennomfører vi to case-studier i Bergen. Disse prosessstudiene tar utgangspunkt i to utvalgte, aktuelle saker i to bydeler i Bergen. Utvalget av saker er basert på gjennomgang av sakskart for bystyre og bydelsstyrer, avisgjennomgang og samtaler med politikere og kommunalt ansatte.

Det ene caset illustrerer politisk mobilisering i en lokaliseringssak i et av Bergens forsteder, mens det andre dreier seg om konflikter i forbindelse med realiseringen av et trafikkprosjekt i sentrum. Begge casene er studier av samspill og konflikt mellom innbyggere, lokale myndigheter, sektorinteresser og aktivister. Men det er også flere ulikheter mellom de to casene.

Det første caset, lokaliseringen av fotballanlegg i Fyllingsdalen bydel, mobiliserer i første rekke nærmiljøinteresser, men i tillegg har saken en byomfattende interesse fordi idrettsinteressene i byen i lang tid har gått inn for å realisere et fotballanlegg i bydelen. Konflikten dreier seg om hvorvidt det skal bygges fotballanlegg i et område som mange bruker som turområde: Krohnegården. Aktivistene har primært tilhold i bydelen og, til dels i umiddelbar nærhet av det området som har vært pekt ut som det aktuelle. Til tross for at de ikke har beslutningsmyndighet i saken, har to bydelsstyrer gått imot bygging av fotballanlegg i det aktuelle området.

Det andre caset dreier seg om byggingen av en underjordisk sentrumstunnel, den såkalte «Skansetunnelen». Formålet med tunnelen er blant annet å kunne lede trafikken vekk fra Bryggen i Bergen, som ble oppført på UNESCOs liste over verdens kultur- og naturarv i 1979. Det knytter seg to konflikter til prosjektet. For det første er det en konflikt knyttet til hvorvidt prosjektet bør gjennomføres eller ikke. For det andre er det en konflikt om innslagspunktene for en eventuell tunnel. Motstanderne av tunnelprosjektet går inn for andre typer trafikkregulerende og trafikkbegrensende tiltak i sentrum. Konflikten mobiliserer en rekke interesser: Striden om innslagspunktene mobiliserer nærmiljøinteresser i begge ender av den mulige tunnelen. I tillegg har

---

<sup>2</sup> I følge regjeringens storbymelding (St.meld. nr. 31 (2002–2003)) har Tromsø vokst med 48 % fra 1970 til 2001.

verneinteresser og forsvarsinteresser<sup>3</sup> engasjert seg. Næringsaktørene har også sterke interesser knyttet til innslagspunktene. Men det er i første rekke den generelle diskusjonen om trafikkløsninger for sentrumstrafikken næringsinteressene har engasjert seg i. I disse spørsmålene har det også vært et sterkt engasjement fra fagbevegelsen og fra miljøvernorganisasjonene. Skansetunnelprosjektet er en del av en større plan for regulering av trafikk i sentrum, det såkalte Bergensprogrammet. Diskusjonen om tunnelen berører derfor flere andre trafikkprosjekter for sentrum i Bergen.

Vi har valgt å studere to saker der vi antar at mobiliseringsprosessene har vært ulike. Ulikhetene mellom casene kan oppsummeres slik. For det første dreier de seg om *sentralitet*. Skansetunnel-caset er lokalisert midt i det historiske sentrum, mens Krohnegård-caset er lokalisert i et av byens forsteder; drabantbyområdet Fyllingsdalen. For det andre er det en forskjell når det gjelder *politisk og forvaltningsmessig tyngdepunkt*. Skansetunnel-caset er klart en sak med tyngdepunkt i det sentrale politiske miljø i Bergen. Forvaltningsmessig hører den hjemme i planadministrasjonen i kommunen og i den statlige veiadministrasjonen i Hordaland Vegkontor. Krohnegård-caset hører til ansvarsområdet til det sentrale nivået i kommunen, men to bydeler, Fyllingsdalen og Laksevåg, har en rolle å spille ettersom de er høringsinstanser i kommunale utbyggingsaker. For det tredje er det en forskjell som går på *interessemonster* i de to sakene. Mens Skansetunnelsaken i stor grad involverer næringsinteresser, er Krohnegårdsaken dominert av nærmiljøinteresser og idrettsinteresser.

De viktigste datakildene i de to case-studiene er informantintervjuer. Vi har i alt gjennomført ca. 15 intervjuer i Skansetunnelsaken, og nær 40 intervjuer i Krohnegård-saken.

## Tilleggsdata

I forbindelse med undersøkelsen av de ulike bykontekstenes betydning ble det klart at surveydataene hadde sine begrensninger. Da dataene ble brutt ned på bydelsnivå, ble antallet svarpersoner svært lavt. Løsningen ble å benytte data om valgdeltakelse ved kommunevalget i 1999 som indikator på politisk deltakelse, ettersom det var det siste valget før spørreundersøkelsen ble gjennomført. Men sammenligninger av de tre påfølgende valgene 1995, 1999 og 2003 viser at det er meget små forskjeller fra ett valg til det neste når det gjelder rangeringen av bydelene. En bydels valgdeltakelse ved ett valg er en nesten helt sikker predikator for deltakelse ved det neste. Tromsø ble utelatt fra denne analysen fordi det ikke lot seg fremskaffe statistikk om valgdeltakelse innenfor de bydelene som tilsvarer Statistisk Sentralbyrås bydelsinndelinger. I Oslo og Bergen svarer Statistisk Sentralbyrås inndeling til den politisk/administrative bydelsinndelingen. I analysen av bykontekster har vi konsentrert oss om forklaringsvariabler hentet fra Statistisk Sentralbyrås leveårsstatistikk, samt enkelte data hentet fra folke- og bolig tellingen 2001.

---

<sup>3</sup> Engasjementet har vært knyttet til festningen på Bergenhus og den betydning det nordre tunnelinnslaget vil ha for festningsanlegget. Primært dreier dette seg om et vernehensyn.

## Politisk deltakelse i byen

Hvorfor er det viktig å studere politikk og politisk aktivitet i en bykontekst? Har urbane strukturer og livsstiler betydning for hvilke medborgerroller innbyggerne inntar, og har dette betydning for den politiske samhandlingen mellom dem? En første betingelse er at bykonteksten skiller seg fra andre lokale kontekster. Bymessighet må med andre ord handle om noe annet enn størrelse. Byene hører med blant de største kommunene. Derfor er det lett å tenke at bymessighet er et spørsmål om hvor stor en kommune er. Men vi finner bykommuner som er mindre enn kommuner som ikke har et bymessig preg. Det er derfor rimelig å gå ut fra at bymessighet ikke bare er en kvantitativ, men også en kvalitativ egenskap.

Byer er vanskelige å avgrense, både geografisk og begrepsmessig. Vi har valgt å ta utgangspunkt i to faktorer som gjør et sted til en by. For det første er byområdet preget av sammenligningsvis tett bebyggelse. Dette kan sies å være et internt kjennetegn og dreier seg om bosetting og fysisk struktur. Vi kan også si at dette er et *strukturelt* kriterium. For det andre har byen en funksjon som et sentrum for et større regionalt sentrum. Byen defineres således også eksternt, i forhold til omgivelsene. I denne forbindelsen tenker vi gjerne på den funksjonen byen har hatt som en næringsmessig, administrativt og kirkelig sentrum for omkringliggende områder. Da er det tale om et *funksjonelt* kriterium på bymessighet.

Om vi definerer byen internt eller ved hjelp av dens eksterne funksjon, må vi likevel trekke et tilleggsskille. Bymessighet har et *fysiske aspekt* som handler om (internt) byen som en gitt struktur av bygninger og infrastruktur og (eksternt) som et sentrum for utveksling av varer og tjenester. Men i tillegg har byen et sosialt og kulturelt aspekt som (internt) dreier seg om byen som arena for politisk og sosial samhandling blant innbyggerne og (eksternt) om byen som kulturelt, økonomisk, administrativt og politisk sentrum. De to dimensjonene ved bymessighet er søkt illustrert i tabell 1.

Tabell 1: To dimensjoner ved bymessighet

	Intern: Tetthet	Ekstern: Sentrum
<b>Fysisk</b>	Demografisk og fysisk tetthet: Befolknings tetthet, samt struktur av bygninger og kommunikasjon	Transport- og lokaliseringsknutepunkt: Åsted for administrasjon, samt utveksling av varer og tjenester
<b>Sosial/kulturell</b>	Relasjoner: Arena for politisk og sosial samhandling	Funksjon: Kulturelt, politisk, administrativt og økonomisk sentrum

Utgangspunktet for prosjektet er byen som arena for politisk og sosial samhandling. Vi ser med andre ord primært på byens interne egenskaper, og vi er i første rekke opptatt av sosiale, kulturelle og politiske aspekter ved byen. Vi konsentrerer oss i mindre grad om byen som en fysisk struktur.

Men sosial og politisk samhandling foregår ventelig ikke uavhengig av byens øvrige karakteristika. Som vi har vært inne på, antar vi at den fysiske nærheten mellom innbyggerne i en by tilfører de politiske prosessene en bestemt type dynamikk. Eksponering for ukjente erfaringer kan skape refleksjon og større gjensidig forståelse.

Alternativt kan det tenkes at denne formen for utsatthet skaper større behov hos enkelte grupper for segregasjon og avsondring mot annerledeshet.

Også byens knutepunktsfunksjon vil ventelig ha betydning for de interne politiske prosessene i byen. I større grad enn hva som gjelder øvrige kommuner kan vi anta at politikk i byen har regionale konsekvenser. Byene blir betraktet som motorer i regionalt utviklingsarbeid. Byen skal således ha en rolle som pådriver for et større geografisk område. På denne måten kan vi tenke oss at bypolitikk tvinnes sammen med regional politikk. Men dette kan også bety at interne bypolitiske løsninger kan ha interesse for omkringliggende kommuner. For eksempel kan trafikkløsninger for Bergen ha noe å si for nyetableringer som kommer regionen og landsdelen til gode.

## Resultater

Redegjørelsen for prosjektets resultater er delt inn i tre deler. I den første delen konsentrerer vi oss om surveymaterialet. Her forsøker vi å tegne et bredt bilde av byborgerens politiske aktivitet. Resultatene fra de tre byene blir som hovedregel sett under ett. I den andre delen bryter vi ned byene på bydelsnivå for å si noe om betydningen av ulike kontekster. I den tredje delen gir vi en presentasjon av hovedfunnene fra de to case-studiene.

### **Byborgeren – et politisk portrett**

Et hovedfunn fra spørreundersøkelsen er at byborgerne ikke skiller seg så klart fra innbyggere i øvrige norske kommuner som vi kanskje hadde ventet. Bildet er i mangt og meget det samme som er gitt i de befolkningssurveyene som de siste årene er gjennomført med landsomfattende utvalg. Hovedinntrykket er også at det ikke er betydelige forskjeller mellom de tre byene i materialet. I enkelte tilfeller kan vi se at byenes størrelse har noe å si, i andre tilfeller observerer vi forskjeller som kan tilskrives andre karakteristika ved byene (Aars 2002:53). Ulikhetene er imidlertid verken så store eller så systematiske at det danner seg et mønster i forskjellene mellom byene. Det generelle inntrykket er at forskjellene mellom byene er små. Alt i alt synes byborgerne å ha mange av de samme trekkene som borgerne i landets øvrige kommuner. Observasjonene gir grunnlag for å reise spørsmålet om bykonteksten har mindre betydning for sosial og politisk samhandling enn vi på forhånd antok. Ett forsøk på å besvare dette spørsmålet går ut på å bryte byen opp i mindre deler. Men før vi går inn på de enkelte bykontekstene, ser vi på hovedtrekkene i portrettet av byborgeren.

Det samlede inntrykket er at forholdsvis få blant innbyggerne i norske storbyer er politisk passive eller avstengt fra politiske prosesser. Ved siden av de spesielt aktive har vi viet mye oppmerksomhet til de latente deltakerne; de som oppgir at de kunne tenke seg å delta politisk på ulike måter. Disse representerer på den ene siden en deltakelsesreserve og på den andre siden et potensial for opposisjonell mobilisering mot den politiske eliten.

Det er store forskjeller i sosiale karakteristika mellom dem som faktisk er aktive og de latente deltakerne. Gapet er særlig stort blant de yngste velgerne. Her finner vi den største andelen som oppgir at de kunne tenke seg å delta, samtidig som denne aldersgruppen faktisk sett er den klart minst aktive, i alle fall når vi ser på de tradisjonelle deltakelseskanalene, som partier og tillitsverv. Et hovedfunn er derfor at de yngste medborgerne ikke har snudd ryggen til den politiske arenaen. Men selv om mange unge har en sterk politisk beredskap, er det få av dem som faktisk er aktive. En forklaring som ble lansert, er at de unges fravær i partier, bystyrer og kommunale utvalg skyldes utvelgelse mer enn selvutvelgelse. Det vil si at de som rekrutterer deltakere til politiske tillitsverv, ikke betrakter unge som attraktive, eller de leter i nærheten av kjente alternativer og ender derfor opp med gamle kjente.

Men byborgerne deltar på mange arenaer. De kan være aktive i aksjoner, demonstrasjoner, eller de velger å ta direkte kontakt med politikere eller administrativt ansatte. En annen form for politisk deltakelse som viser seg å være utbredt, er det vi har kalt politisk forbruk. Dette dreier seg om at enkeltindivider eller grupper forsøker å påvirke samfunnsspørsmål gjennom sitt forbruksmønster. De kan velge å kjøpe miljøvennlige varer eller boikotte varer som er blitt fremstilt på en slik måte at personer har lidd overlast. I tidligere undersøkelser av forholdet mellom ulike deltakelseskanaler, er det vist en stor grad av overlapping. De som er aktive ett sted, er også aktive et annet. Og motsatt er de passive på ett område også passive på andre områder. I vår undersøkelse fremstår de formelle og de uformelle deltakelsesformene som relativt atskilte deltakelseskanaler. Det vil si at aktivistene innenfor partier og offentlige tillitsposisjoner skiller seg fra enkeltsaksaktivistene. Sammenhengen mellom disse to hovedgruppene av deltakelsesformer er relativt svak. Undersøkelsen bekrefter således ikke Olsen og Sætrens resultater fra den forrige maktutredningen, som viste et kumulativt deltakelsesmønster (Olsen og Sætren 1980). Men vår undersøkelse støttes av en nyere undersøkelse. Pettersen og Rose (1996) finner at deltakelsesmønsteret blant innbyggere i norske kommuner er relativt differensiert.

Hvilken betydning kan så forskyvninger fra tradisjonelle til mindre tradisjonelle deltakelsesformer ha å si for den sosiale fordelingen blant dem som deltar? Er det slik at nye politiske uttrykksformer skaper utløp for politisk engasjement hos nye grupper, eller er det slik at nye deltakelsesformer skaper nye former for eksklusjon? Analysen av våre data viser at de mindre formelle deltakelsesformene er de mest eksklusive. Generelt har enkeltsaksaktivistene et klarere elitepreg enn de mest aktive innenfor de formelle kanalene. Enkeltsaksaktivistene er en utdannelseselite, men først og fremst finner vi at enkeltsaksaktivistene i de tre byene har med seg en sosial og politisk bagasje hjemmefra, som skiller dem fra de øvrige byborgerne. Politisk sosialisering fremstår som den viktigste variabelen for å forstå ulikheter i politisk deltakelse. På bakgrunn av disse analysene kan det synes som om betydningen av utdanning som individuell politisk ressurs, er noe overdrevet. Aktivistene kjennetegnes nok av høy utdanning, men et mer markant trekk ved de mest aktive byborgerne er at de kommer fra hjem der det har vært diskutert politikk. Det gjelder om utdannelsen er høy eller lav. Det kan imidlertid hefte enkelte metodeproblemer ved et slikt resultat. De som er aktive i dag, vil trolig ha lettere for å svare at også oppveksten var preget av politisk aktivitet.

Diskusjoner om demokrati dreier seg gjerne om medborgernes muligheter for ansvarsutkrevelse eller demokratisk kontroll. Det forutsettes gjerne et gitt interesse- og preferansemønster. Demokratisk kontroll har form av en slags dom over de folkevalgte innsats, en dom som nødvendigvis må felles i etterkant. Studier av politisk sosialisering betoner et litt annet aspekt ved demokratiet, nemlig den forhåndsvisse dannelsen, eventuelt disiplinering, av medborgerne. «How citizens are brought into being», som Barbara Cruikshank sier det (Cruikshank 1999:1).

Et annet sentralt aspekt ved dette handler om overskridelser av sosiale kategorier og barrierer mot slike overskridelser. Sosialisering, forstått som det å ha diskutert politikk i oppveksten kan forstås i et deterministisk perspektiv: Grunnlaget for fremtidig engasjement legges i ung alder, og det er lite som kan gjøres etterpå. Men på den annen side kan de nevnte resultatene tolkes som en overskridelse av gruppetilhørighet som baserer seg på formell utdanning. Det ser ut som om det er mulig å kompensere manglende utdanning med aktive politiske diskusjoner hjemme. Betydningen av politisk sosialisering er tydelig i Maktutredningens medborgerundersøkelse (Strømsnes 2003:72f), og det later til at politisk sosialisering i årene fremover kan bli et viktigere forskningsfelt enn det har vært.

Hva med kjønnsdimensjonen? Tradisjonelt har det vært betydelige forskjeller mellom kvinners og menns politiske deltakelsesnivå. Men i dette materialet er det gjennomgående små eller ingen forskjeller mellom menn og kvinner når det gjelder hvor aktive de er og hvilke deltakelsesformer de foretrekker. Resultatet indikerer at det har skjedd en mobilisering av kvinner som politiske deltakere. Observasjonene fra denne undersøkelsen samsvarer også på dette punktet godt med resultatene fra medborgerundersøkelsen. Ved hjelp av tidsdata finner Willy Martinussen at det har skjedd en betydelig mobilisering av kvinner i norsk politikk de siste 30 årene (Martinussen 2003:50). Men på ett område finner vi i vår undersøkelse klare forskjeller mellom kjønnene: Innholdet i sakene. Kvinner er mobilisert inn på velferdsfeltet, mens menn har forskanset seg i lokalmiljøet. De er opptatt av plan, lokalisering og samferdsel, mens kvinner er opptatt av omsorg, helse og skole. Deltakelsen synes fremdeles å være funksjonelt differensiert (Karvonen og Selle 1995).

Analysen av deltakelsens innhold viste at den urbane offentlighet ikke er én, men flere. Innenfor de ulike saksoffentlighetene finner vi ulike deltakere med potensielt ulike verdier og preferanser. En implikasjon av den fragmenterte offentligheten er at lokale politikere står til ansvar overfor ulike elektorater og at argumenter som er gangbare på ett felt, ikke nødvendigvis oppfattes som gyldige på et annet felt.

I vårt portrett av byborgeren har vi pekt på tendensen til at nye politiske uttrykksformer later til å skape større sosiale skjevheter. En utvikling i retning av fragmentering av deltakelsesarenaene vil trolig innebære en forsterking av denne tendensen. Demokratiske prosesser bygger på forutsetninger om informasjon, åpenhet og mulighet for ansvarsutkrevelse. Disse forutsetningene brytes når politisk initiativ og beslutningsmyndighet konsentreres i nettverk. Nettverkene har ingen informasjonsplikt overfor offentligheten, de kan være vanskelige å identifisere og nettverksaktørene må sjelden svare for sine handlinger i offentlige valg.

Vi har pekt på at de viktigste ressursene for å overvinne politisk passivitet oftere finnes i tidlig politisk sosialisering, enn i formell utdanning. Videre har vi sett at menn



og kvinner nærmer seg likestilling på politikkenes område, men ser vi på innholdet i de sakene som engasjerer, finner vi at kjønnsrollemønsteret har overvintret. Mens kvinnene orienterer seg mot de «myke» velferdssakene, er menn orientert mot «harde» saker som transport, plan og tekniske saker. Men i det minste ser det ut til at kvinner nå aktivt involverer seg for å øve innflytelse i de sakene de er opptatt av.

Vi har imidlertid ikke funnet klare avtrykk av en spesiell urban borgerrolle i dette materialet. Det særegne ved byene som arenaer for sosial og politisk samhandling, må trolig søkes i de enkelte bykontekstene. Sosialt og politisk sett er ikke den enkelte byen én, men mange. Spenningen mellom byene i byen er tema for neste avsnitt.

## Ulike bykontekster

I dette avsnittet har vi søkt å differensiere mellom de ulike kontekstene byborgerne deltar innenfor. Den generelle antakelsen som danner utgangspunktet for dette kapitlet, er at kontekst har betydning for hvem som deltar og hvordan de deltar. Det er annerledes å bo i en by enn å bo på landsbygda. I tråd med vår tidligere diskusjon, antar vi at denne forskjellen også har noe å si for innholdet i medborgerskapet. Men den urbane konteksten er ikke ensartet. Vi finner ulike bykontekster innenfor samme byområde. Levekårsstudiene har påvist betydelige ulikheter i levekår mellom bydeler innenfor de store byene (Pettersen 2003:46, Barstad og Kirkeberg 2003:52). Hva har det å si for innbyggernes politiske aktivitet og holdninger at de bor i ulike byområder? Vi nærmer oss spørsmålet om kontekst ved å dele inn byene i undersøkelsen i ulike byområder. Vi har lagt vekt på to hovedgrupper av faktorer som vi antar kan ha betydning for i hvilken grad og på hvilke måter innbyggerne deltar politisk: Levekår og urbanitet.

Vi har i dette avsnittet testet ut antakelser om bypolitikk som går i ulike retninger. Én antakelse tar utgangspunkt i tesen om *politisk fattigdom*. Et sentralt utgangspunkt her er at byene i større grad enn landsbygda er karakterisert av segregering og såkalt «hopning» av levekårsvansker (Barstad og Kirkeberg 2003:11f). Innenfor et slikt perspektiv vil oppmerksomheten rettes mot de ressursene omgivelsene formidler til medborgerne. Mer presist vil vi her anta at politisk deltakelse vil være høyest i bydeler der vi finner færrest levekårsproblemer. Hopning av levekårsvansker, vil også innebære politisk fattigdom.

En annen antakelse tar utgangspunkt i et annet kjennetegn ved byenes sosiale og demografiske struktur: Mangfoldet og *heterogeniteten*. Den mer presise antakelsen her er at møtet mellom ulike erfaringsbakgrunner virker stimulerende på medborgerne (Oliver 1999). Som vi har vært inne på, er dette fremholdt som en styrke ved bykonteksten. Richard Sennett formulerer dette slik:

«En by er et sted der man lærer å leve sammen med ukjente, å dele erfaringer og interesseområder som vi ikke kjenner ut og inn fra før. Likhet sløver tanken, mens mangfold stimulerer den» (Sennett 2003).

På denne bakgrunnen er det rimelig å anta at stimulerende omgivelser også vil stimulere til økt deltakelse i fellesskapelige anliggender. Den «rene» antakelsen vil gå ut på at heterogene bydeler vil ha mer aktive medborgere enn homogene bydeler. En slik type

antakelse vil stå i et motsetningsforhold til en antakelse om politisk fattigdom. Men i en mer moderert utgave kan heterogenitetshypotesen utfylle den om politisk fattigdom. Vi får da det vi kan kalle en «drahjelpshypotese». Her tenker vi oss at innbyggere med forholdsvis få individuelle ressurser blir løftet av innbyggere med flere ressurser.

En tredje kategori av antakelser om bykonteksten dreier seg om *urbanitet*. Utgangspunktet her er at ulike bydeler i ulik grad kan kalles urbanisert. Har det noe å si for det politiske medborgerskapet hvorvidt en bor i sentrum, drabantbyområder eller i byens periferier, som i mange tilfeller har et lite bymessig preg? I dette tilfellet er det ikke mulig å utlede én klar hypotese. Vi må heller behandle spørsmålet om urbanitet som et spenningsforhold mellom to konkurrerende antakelser. Én antakelse går ut på at nærhet til byens mer sentrale områder skaper større kontakt med politiske beslutninger og beslutningsfora som er viktige for byen. Urbaniteten vil således fremme en politisk bevissthet. Den konkurrerende hypotesen bygger på lokalstyreforskningens påvisning av høy deltakelse i små og tette kommuner. Oversiktighet og nærmiljøkjennskap skaper mer aktive medborgere. Innenfor grensene av de byene vi har studert finner vi flere bydeler som har et lite bymessig preg. I tråd med en slik antakelse ville vi vente at det var her vi fant de mest politisk aktive innbyggerne.

Levekår er operasjonalisert som Statistisk Sentralbyrås levekårsindeks. Denne indeksen er benyttet direkte for å teste hypotesen om politisk fattigdom. Også heterogenitetsbegrepet er operasjonalisert med utgangspunkt i den samme levekårsindeksen. Her har vi kontrastert levekårsindeksen med andelen med lav utdanning i bydelen. Det normale vil være at lav utdanning er korrelert med levekårsproblemer i bydelene. Vi har interessert oss spesielt for de bydelene der vi finner en blanding av ulike sosiale grupper. Der vi finner mange med lav utdanning, men forholdsvis få med levekårsproblemer, betrakter vi det som en heterogen bydel. Heterogenitet er det også når vi finner få med lav utdanning, men mange med levekårsproblemer. Urbanitet er operasjonalisert ved hjelp av data fra Folke- og boligtellingsen 2001. Vi har her valgt å benytte to mål. Det ene er befolkningstetthet, det andre er andel som bor i leiegård (tre etasjer eller høyere).

Hva er så resultatene av de ulike analysene? Den mest markerte tendensen i dette materialet er at levekårs-situasjonen i bydelen har meget klare effekter på valgdeltakelsen. Høy grad av levekårsproblemer i en bydel fører til lav valgdeltakelse. Hopning av levekårsproblemer er ledsaget av lav valgdeltakelse. Materialet forteller med andre ord en historie om politisk fattigdom. Det er denne hypotesen som får den klareste støtten i materialet. Ressurssvake omgivelser produserer politisk ressursvake medborgere. De sosialt utstøtte er samtidig de politisk utstøtte. De innbyggerne som kanskje opplever størst behov for endring av sine levekår, er de som i minst grad tar i bruk de politiske kanalene for å oppnå slik endring. Dette mønsteret blir tydeligere i byer fordi de er sosialt segregerte, og dermed aller tydeligst i de byene der segregeringen er mest utpreget. Av de tre byene i vårt materiale er Oslo den mest segregerte. Deretter følger Bergen, med Tromsø til sist. På dette punktet er forskjellene mellom byene markerte.

Samlet har sosial heterogenitet liten eller ingen effekt på den politiske deltakelsen. Vi finner med andre ord ikke støtte for argumentet om at sosialt mangfold stimulerer til økt involvering. Fagre ord om byen som smeltedigel, har liten empirisk støtte i dette materialet. Kan hende vil vi se mange andre gode virkninger av sosial og kulturell

heterogenitet, men vi finner altså ikke at det har noen stimulerende effekt på politisk involvering blant innbyggerne.

Urbanisering har en viss negativ betydning for valgdeltakelsen blant byborgerne. De mer urbaniserte bydelene har alt i alt en lavere deltagelse enn mindre urbane områder. Her gir begge mål på urbanisering, befolkningstetthet og andel innbyggere i leiegård, et lignende bilde. Begge leder til lavere valgdeltakelse. Men sammenhengene er ikke så sterke som sammenhengene med levekårsindeksen.

Oppsummert kan vi si at vi i dette avsnittet har sett klare avtrykk av den spesielle bykonteksten. I spørreskjemamaterialet var bykonteksten vanskelig å få øye på, men når en bryter byene som helheter opp i de enkelte bydelene, blir bildet et annet. I første rekke er det byenes sosiale segregering som virker på politisk involvering. Høystatusbydelene kommer ut med en betydelig høyere valgdeltakelse enn lavstatusbydelene. Det synes ikke som om sosialt og kulturelt mangfold i bydelene kan rokke ved dette bildet. I videre studier av urban politisk deltagelse, blir det imidlertid viktig å kunne benytte individdata for å kunne etterspore klarere effekten av kontekst på politisk adferd.

## **Enkeltsaker, aktivister og nettverksdannelser: To case fra Bergenspolitikken**

I dette avsnittet går vi nærmere inn på den urbane deltakelsesarkitekturen ved å studere de aller mest aktive og hvordan disse samhandler med offentlige myndigheter. Aktivistene har vekket vår interesse blant annet fordi de kan betraktes som aktører som formidler mellom det valgte politiske lederskap og det bredere lag av befolkningen. Sammen med partier og frivillige organisasjoner kan de betraktes som en slags «linkage actors». Vi har studert aktivistnettverk i to aktuelle saker i Bergenspolitikken. Det ene caset handler om lokaliseringen av et fotballanlegg i en av Bergens drabantbyer: Krohnegårdsaken. Den andre saken handler om et trafikkreguleringsprosjekt i byens sentrum: Skansetunnelsaken. To case har gitt mulighet til sammenligning.

De første spørsmålene vi reiste dreide seg om *enkeltsakene*. I det kvantitative materialet observerte vi at ulike saker engasjerte ulike deltakere. Vi så også at sakene kunne danne grunnlag for ulike deloffentligheter: På hvilke måter kan ulike saker gi opphav til mobilisering i en urban kontekst? Har sakstype noe å si for mobiliseringsmønster? Den andre gruppen av spørsmål handlet om *nettverkens karakter*: Hvor tett integrerte er nettverkene? Hva binder dem sammen, og hvor stabile er de? En tredje gruppe av spørsmål handler om hvordan nettverkene arbeider i konkrete saker; om *ressurser og legitimeringsstrategier*: Hvilke ressurser rår aktivistnettverkene over? Bruker ulike nettverk ulike typer ressurser? Hvordan søker aktørene å skape legitimitet for sine standpunkter? En fjerde kategori av spørsmål dreier seg om *relasjoner*: Hvilke typer aktører retter de seg inn mot? Hva slags respons får aktivistnettverkene hos sine viktigste adressater?

## Sakstype og mobiliseringsmønster

Sakstype har stor betydning for mobiliseringsmønsteret. Det er spor av at «policy determines politics» i de to sakene vi har studert, men det er ikke slik å forstå at like saker med nødvendighet vil lede til likt mobiliseringsmønster. Det er også et rom for aktørene til å konstruere saken etter egen forståelse. Kampen om definisjonsmakten har vært viktig i begge casene. Sakene vi har studert varierer etter *polaritet* og *kompleksitet*. Krohnegårdsaken var en polarisert sak der standpunkter kunne sorteres etter hvorvidt en var for eller imot utbygging. Kompleksiteten var relativt lav, til tross for at ulike aktører søkte definisjonsmakt ved å åpne nye perspektiver, som for eksempel miljøforhold eller botaniske forhold. Skansetunnelsaken hadde betydelig flere dimensjoner. For det første sto striden om ulike forhold. Det var en overordnet konfliktlinje som dreide seg om hvorvidt en tunnel under Bryggen var en fornuftig trafikal, næringsmessig og miljømessig løsning for byen. Men det var en subsidiær konflikt om den eventuelle tunnelens innslagspunkter. Her var det konflikt i begge ender; både om hvor trafikken skulle komme ut i sentrumsenden og hvor den skulle komme ut i nordenden. De to konfliktdimensjonene mobiliserte noe ulike aktørgrupper. Konflikten om innslagspunktene hadde karakter av en relativt enkel, polarisert konflikt. Men den overordnede konflikten var vesentlig mer uoversiktlig. Skansetunnelsaken var del av et større sakskompleks. Spørsmålet om tunnelen kunne vanskelig skilles ut fra flere andre trafikk- og veisaker for Bergen. Større kompleksitet og integrering i det større saksfeltet, gjorde Skansetunnelsaken mindre gjennomskuttelig og tilgjengelig for de fleste av byens innbyggere. Striden om innslagspunktene var enklere og mer polarisert og skapte derfor et bredere engasjement. Men aktiviteten i tilknytning til Krohnegårdsaken var vesentlig større.

## Hva slags nettverk?

Hva med nettverksdannelsene? Nettverksmønsteret følger til en viss grad sakens struktur. Det vil si at nettverksmønsteret i Krohnegårdsaken er enklere å beskrive enn mønsteret i Skansetunnelsaken. Krohnegårdsaken var polarisert. Nettverkene ble mobilisert rundt klare alternativer for eller imot. Skansetunnelsaken rommet minst to konfliktdimensjoner. Den ene gikk på tunnelprosjektet som trafikk-løsning for sentrum. Den andre konfliktdimensjonen dreide seg om de to innslagspunktene for tunnelen. Mobiliseringen var heller ikke utelukkende rettet inn mot den enkelte saken, her var konflikten del av et større sakskompleks.

Til tross for at konfliktmønsteret i Skansetunnelsaken er komplekst, mener vi det lar seg forsvare å sondre mellom dem som primært er positive til prosjektet og dem som primært er negative. Stort sett er motstanden mot de enkelte innslagspunktene for tunnelen koblet med en skepsis til trafikk-løsninger for sentrum som innebærer mye biltrafikk i sentrum. Det har derfor vært mulig å ta utgangspunkt i følgende klassifikasjonsskjema for å beskrive nettverksdannelsene i de to sakene. Der er det sondret mellom motstandere og tilhengere av utbygging i de respektive sakene. Nettverkene som er studert, har ulik sammensetning, ulik grad av integrering og ulikt fokus. Klassifikasjonen av nettverk er i hovedsak bygd på Rhodes (1997:29ff)

Tabell 2: *Nettverksdannelser i to konfliktsaker i Bergen*

	Skansetunnelen	Krohnegården
Primært tilhengere	<i>Produsentnettverk</i>	<i>Policy-felleskap</i>
	Økonomiske interesser	Tett integrert
	Saksavhengig allianse	Omfatter viktige aktører fra alle sektorer
	Høy grad av politisk aksess	Stor politisk autonomi
Primært motstandere	<i>Profesjonelt basert nettverk</i>	<i>Enkeltaksnettverk</i>
	Relativt svakt integrert	Provisorisk enighet
	Førent i troen på det faglige argumentets kraft	Tett integrert

Motstanden mot fotballanlegget i Krohnegården bygget på en allianse mellom ulike nærmiljøinteresser. Enigheten blant deltakerne var provisorisk og knyttet til den ene saken, og det er derfor betimelig å karakterisere nettverket som en *ensaksnettverk*. Men så lenge konflikten var manifest, var det en høy grad av integrasjon innad i nettverket. Mobiliseringen kan gjerne betraktes som et uttrykk for såkalt «nimbyism»<sup>4</sup>, det at mobilisering skjer i det innbyggerne ser at deres umiddelbare interesser er truet. Konflikten har en klar lokal forankring, og de som engasjerer seg på motstandersiden er beboere i nokså umiddelbar nærhet til det planlagte anlegget. Nettverkets klare ensakskarakter er blitt tydelig i ettertid, når saken synes å være tapt. Nettverket er desintegrert og blitt et enmannsforetak. Imidlertid har mobiliseringen hatt sine avleggere i form av velforeninger som er dannet i anledning konflikten.

Tilhengerne av utbygging i Krohnegården var langt på vei identisk med det vi kan kalle «idrettssegmentet» i Bergen og omegn. Nettverket var således etablert lenge før utbyggingssaken ble omstridt i bypolitikken. Det har svært mange av *policy-felleskapets* trekk. Det omfatter de viktigste aktørene innenfor politikk, forvaltning og den organiserte idretten i Bergen. Idrettssegmentet har fått delegert betydelig beslutningsmakt gjennom den såkalte «prioriteringskomitéen». Komitéens viktigste oppgave er å sette opp en liste over prioriterte idrettsanlegg i kommunen. Denne listen har tradisjonelt hatt svært høy status, og det hender så å si aldri at bystyrepolitikere stiller spørsmål ved prioriteringene som er gjort.

Nettverket på tilhengersiden i Krohnegårdsaken var veletablert og tett integrert lenge før konflikten om utbygging i Krohnegården ble manifest. Nettverket kan minne om det Clarence Stone beskriver som et «regime» (Stone 1989). Nettverkets sterke posisjon så imidlertid på ett tidspunkt ut til å bli mer som et handikap enn en fordel. I sin suverene posisjon var idrettssegmentet uforberedt på den mobiliseringen som skjedde på motstandersiden. Det at saken ble stor og viktig innenfor både bystyre og byråd, kom overraskende på tilhengerne av utbygging. Den dominerende posisjonen førte til at

<sup>4</sup> Forkortelse for «Not in my backyard».

beredskapen for kamp var lav, og det var først i konfliktens siste omgang dette nettverket maktet å komme på banen, om en kan si det slik.

Motstanderne av Skansetunnelen var ikke like tett integrert, aktivistnettverket besto av flere del-nettverk. Men det de fleste av deltakerne hadde til felles var en overbevisning om det faglige argumentets kraft i forhold til planmyndighetene. Vi har derfor valgt å betrakte det som et *profesjonelt basert nettverk*. Nettverket besto av miljøvernorganisasjoner, vernemyndigheter, samt et sett relativt løst koblede velforeninger. Velforeningene gjorde forsøk på å etablere en fastere overbygning gjennom den såkalte «Bybrukergruppen», men initiativet fikk relativt begrenset oppslutning. De dominerende aktørene i dette nettverket forsto konflikten som et spørsmål om faglig uenighet. Dette var også et krav som ble stilt overfor de aktørene som ikke var like sterkt faglig orientert. Nettverket fikk derfor et teknokratisk tilsnitt.

På tilhengersiden finner vi en allianse mellom aktører som ellers gjerne befinner seg på motsatt side: Næringsinteresser og fagbevegelse. De var forenet i et ønske om å styrke sentrumshandel og sentrums betydning i forhold til byens forsteder. Vi har kalt dem for et *produsentnettverk*. Bergen Næringsråd og ulike fagforeninger representerer de primære produsentene av goder som byen tilbyr forbrukerne. De forenes av økonomiske interesser. Men alliansen er saksavhengig. Den kom i stand ut fra en erkjennelse av felles interesser i noen saker, men også ut fra gjensidig forståelse av hvilke saker aktørene ikke kan enes om.

## Nettverksressurser og legitimeringsstrategier

Hvilke er nettverkens viktigste ressurser, og hvordan anvender de sine ressurser for å vinne frem med sine synspunkter? Vi har her gått ut fra at legitimitet vil være en vital kapital for et nettverk som er innrettet mot innflytelse over offentlige beslutninger. Det har derfor vært viktig for oss å etterspore legitimeringsstrategier hos nettverkene.

Enkeltaksnettverket i Krohnegårdsaken var basert på flere typer ressurser. Enkelte av nøkkeldeltakerne hadde tilgang til finansielle ressurser som gjorde det mulig å profilere saken overfor både beslutningstakere og innbyggere. Men det viktigste ressursgrunnlaget var deltakernes politiske og organisasjonsmessige erfaring. Det engere nettverket kunne trekke på et meget vidt kontaktnettverk i sitt arbeid med saken, samtidig som deres erfaring gjorde dem i stand til å manøvrere effektivt i byens politiske landskap. Selv om enkeltaktørene hadde betydelige individuelle ressurser, var de viktigste nettverksressursene kollektive.

Nettverket søkte å legitimere seg ved konfliktutvidelse. Nøkkelaktørene søkte å definere saken som et spørsmål om miljø- og friluftsverdier, men i tillegg søkte man å gjøre Krohnegårdsaken til en prøvesten på det nyetablerte bydelsdemokratiet.<sup>5</sup> Det er noe av et tankekors at deltakerne i nettverket søkte konfliktutvidelse, ettersom grunnlaget for den intense mobiliseringen var det polariserte konfliktmønsteret. Men det later til at konfliktutvidelsen ikke i vesentlig grad forstyrret det polariserte mønsteret, og den

---

<sup>5</sup> De nyetablerte bydelsstyrene fikk ikke ansvar for plansaker, men de hadde status som høringsinstanser.

viktigste forklaringen på at motstanderne søkte konfliktutvidelse var erkjennelsen av at de kjempet mot en overlegen motstander. Konfliktutvidelse ville kunne gjøre konflikten relevant for nye grupper og således aktivisere flere. På denne måten kunne balansen tippe i motstandernes favør. Strategien hadde nær lyktes.

Det idrettsbaserte policy-fellesskapet i Krohnegårdsaken kunne utnytte en anerkjent posisjon som et slags selvstendig beslutningsorgan i idrettssaker. Videre er det klart at det sto finansielt sterke krefter bak initiativet til bygging av fotballanlegg. Men i sakens avgjørende faser var kanskje idrettens veldige medlemsgrunnlag den viktigste ressursen for fotballanleggets forkjempere. Her lå også den viktigste legitimeringsstrategien for policy-fellesskapet. Dette var en sak som ville gagne idretten. Mye av den politiske påvirkningskraften lå trolig her: Idretten rår over en betydelig velgermasse. Prosjektet fikk i de tidlige fasene et klart elitestempel etter at det ble offentliggjort planer for et stort og prestisjefyllt anlegg. Men planene ble etter hvert moderert, og det ble mulig for tilhengerne å legitimere utbyggingen som et tiltak for breddeidretten. Barn og unge ble fremholdt som prosjektets viktigste målgruppe, mens det i den tidlige fasen ble lansert som et prosjekt for å gi maksimale baneforhold for en lokal klubb med ambisjoner.

På motstandersiden i Skansetunnelsaken finner vi det vi har kalt et profesjonelt basert nettverk. I det profesjonelle elementet ligger også de viktigste ressursene som dette nettverket gjorde bruk av. Mange av nøkkelaktørene i dette nettverket besatt selv teknisk kompetanse til å matche planmyndigheter i kommune og vegkontor. Argumentasjonen ble i stor grad ført på planmyndighetenes egne premisser. Nettverksdeltakerne søkte å overbevise ekspertene ved å ta i bruk deres eget språk. I dette lå den kanskje viktigste legitimeringsstrategien til dette nettverket. Aktørene her ønsket å vise seg som konstruktive, komme med forslag som kunne innarbeides i planverket. Men ved siden av dette profesjonelle elementet, finner vi et underliggende engasjement for saker som klinger godt i det offentlige ordskiftet, som miljøvern og kulturminnevern.

Det vi har kalt produsentnettverket, de som gikk inn for bygging av tunnel, utnyttet klart den tilgangen de hadde til det politiske miljøet i byen. Alliansen mellom næringsinteresser og fagbevegelse ga mulighet for påvirkning på begge sider i bypolitikken. Selv klaget viktige representanter for dette nettverket over at koblingene var svekket i forhold til tidligere styringskoalisjoner i rådhuset, men det er likevel klart at næring og fagbevegelse hadde innpass hos politiske beslutningstakere. Viktigste legitimeringsstrategi var omsorg for det historiske sentrum. En slik strategi fant trolig gjenklang hos byens handelsborgerskap, men handelsnæringen i sentrum representerer også arbeidsplasser. Samtidig blir tunnelprosjektet fremstilt som et miljø- og verneprosjekt, ettersom tunnellen skal gjøre det mulig å ta biltrafikken vekk fra Bryggen.

Kunnskapselementet er tydeligst hos det profesjonelt baserte nettverket i Skansetunnelsaken. Kunnskap er imidlertid en viktig ressurs også for de andre nettverkene, men kunnskapen har ulik karakter. Mens det profesjonelle nettverket for en stor del baserte seg på sakkunnskap, var ensaksnettverket i første rekke basert på prosesskunnskap. Motstanderne i Skansetunnelsaken gikk inn i en faglig diskusjon med planmyndighetene. I Krohnegårdsaken var kunnskapen om hvordan det politiske systemet i byen fungerer den viktigste ressursen.

## Relasjoner til beslutningstakere

Den viktigste kontrasten i nettverkens relasjoner til beslutningstakerne finner vi nettopp mellom enkeltsaksnettverket i Krohnegårdsaken og det profesjonelt baserte nettverket i Skansetunnelsaken. Motstanderne i Krohnegårdsaken rettet aktiviteten inn mot politiske organer på flere nivåer. Samtidig som de aktivt søkte å påvirke de politisk ansvarlige for saken i bystyre og byråd, pleiet de hyppig kontakt med politikere i to bydelsstyrrer. Ved siden av dette ble det arbeidet aktivt mot en bredere offentlighet. Nøkkelaktørene tok en rekke initiativ til aktiviteter for innbyggere i nærmiljøet, men det ble også produsert informasjonsmateriell og skrevet leserbrev som tok sikte på å gjøre saken kjent for et enda bredere publikum.

Motstanderne i Skansetunnelsaken rettet i første rekke engasjementet inn mot kommunale og statlige planmyndigheter. De la følgelig mindre vekt på kontakten med det politiske nivået i kommunen. Dette nettverket var også i mindre grad orientert mot den bredere offentligheten. Det ble lagt stor vekt på sakens kompleksitet, og derfor ble strategien å rette oppmerksomheten mot fagekspertisen hos kommune og vegmyndigheter.

Henrik Bang og Eva Sørensen har i sine studier av urban lokalmakt i København pekt på en aktivistrolle som de har kalt for «hverdagsgjengeren» (Bang og Sørensen 1999). Som begrepet antyder, er denne figuren primært orientert mot nære, hverdagslige forhold. Han søker ikke innflytelse gjennom partier, tillitsverv eller politiske institusjoner, men gjennom organisering av praktiske aktiviteter i nærmiljøet. Vi finner spor av en slik rollefigur blant aktivistene på motstandersiden i Krohnegårdsaken. Dette enkeltsaksnettverket la vekt på å organisere nabolagsaktiviteter for å vinne bredere oppslutning om sin sak. Men hovedinntrykket er at nettverkene vi har studert innretter sin aktivitet mot de formelt besluttende organene. Dette gjelder også aktivistene i Krohnegårdsaken. Våre nettverk består således av langt flere eliteaktivister enn hverdagsgjengerer. En konsekvens av dette er at nettverkene i liten grad fungerer som aktive koblingsagenter mellom det formelle politiske lederskapet og de øvrige innbyggerne. Nettverkene utgjør klynger av beslutningsmakt i det bypolitiske systemet, men alle de studerte nettverkene ligger betydelig tettere de politiske institusjonene enn det brede lag av byborgere.

Teorier om politiske nettverk betoner gjerne det flytende og skiftende ved nettverkene. Våre to case indikerer at nettverkene nok kan åpne seg opp for nye deltakere. Men deltakerne er gjennomgående meget ressurssterke. Den uformelle nettverksstrukturen er både mindre synlig og heller ikke mer tilgjengelig for den jevne innbygger enn mer tradisjonelle deltakelseskanaler. Dersom mer politisk innflytelse og initiativ samles i nettverk, reiser dette viktige spørsmål om nettverkens elitepreg og alminnelige borgeres muligheter til å stille deltakerne til ansvar.

## Oppsummering

Når vi samler opp observasjonene fra prosjektet om politiske uttrykksformer i en bykontekst, hva blir de viktigste konklusjonene? Byen er et komplekst sosialt system.



Den sosiale og kulturelle kompleksiteten motsvares til en viss grad av en institusjonell kompleksitet i styringen av byene. Hvilke betingelser gir et slikt system for borgerne til å holde beslutningstakerne ansvarlige?

Vi har vist at bykonteksten tilbyr et mangfold av kanaler for politisk deltakelse. De ulike deltakelseskanalene mobiliserer ulike deltakere. Påvisningen av et differensiert deltakelsesmønster kan betraktes som en støtte til et pluralistisk deltakelsessyn. Ulike byborgere involverer seg på ulike arenaer fordi de har forskjellige preferanser for hvordan de vil uttrykke seg politisk. Hvis vi antar at de forskjellige aktive gruppene organiserer seg i pressgrupper, har vi bildet av et pluralistisk politisk system. Dette er vel og bra, men noen av de viktigste observasjonene i materialet handler om sosial skjevhet. I seg selv er ikke sosial skjevhet et problem for demokratiske styresett. Schattschneider oppfatter politisk handling nettopp som «the mobilization of bias» (Schattschneider 1975). Et problem blir det først når skjevhetene er systematiske i forhold til bestemte grupper. Problemet kan forsterkes eller motvirkes av institusjonelle ordninger. Enkelte trekk ved den institusjonelle utviklingen av lokalstyret i norske byer, virker trolig til å befeste og til og med forsterke et skjevt deltakelsesmønster.

På noen områder er skjevhetene blitt betydelig mindre enn de tradisjonelt har vært. Det gjelder først og fremst fordelingen mellom kjønnene. Kvinnelige og mannlige byborgere fremstår i dette materialet, og i andre nye undersøkelser, som like aktive politisk. Vi vet at det er flere mannlige enn kvinnelige kommunestyrerepresentanter, men om vi ser på et befolkningsutvalg, slik vi har gjort, er det små forskjeller på aktivitetsnivået hos kjønnene. Men innholdet i deltakelsen er stadig kjønnsdelt. Menn og kvinner engasjerer seg i ulike saker. Det vil også si at vi ikke kan tale om ett stort offentlig rom, men om et antall ulike deloffentligheter. Når folkevalgte henvender seg til innbyggerne, er det til utsnitt av offentligheten, og ulike offentligheter er trolig preget av ulike diskurser. Argumentasjonen må varieres alt etter hvilke deloffentligheter en er henvendt mot.

På andre områder kan det se ut til at skjevheter opprettholdes eller forsterkes. Slik den fremstår i vårt prosjekt, er byen preget av sosial segregasjon, snarere enn stimulerende heterogenitet. Bydeler med hopning av levekårsproblemer er samtidig karakterisert av politisk fattigdom. Det er lite som tyder på at sosial heterogenitet avhjelper dette problemet. Mangfoldet av erfaringer finnes innenfor byens grenser, men mye tyder på at de ikke møtes. Byborgerne beskytter seg mot utsatthet for det fremmede.

Forskyvninger i deltakelsesmønsteret kan betraktes som en desentralisering av politisk initiativ og innflytelse. Innbyggerne deltar mindre gjennom valg og partier, men samtidig øker deltakelsen gjennom de mindre formelle deltakelseskanalene. I denne utviklingen kan det ligge et potensial for opposisjon mot et styringssystem som mange oppfatter som tilstivnet. I den forstand kan endringene i deltakelsesmønsteret utgjøre viktige korrektiv til de politiske elitene. Dette prosjektet demonstrerer imidlertid at de uformelle deltakelseskanalene i enda større grad enn de formelle, domineres av en sosial elite. Årsaken er trolig at denne typen involvering krever større individuelle ressurser enn det å involvere seg gjennom de mer formelle kanalene. De politiske partiene kan kritiseres på mange måter, men de har lenge hatt den egenskapen at de har representert et sett kollektive ressurser for grupper som har forholdsvis få individuelle ressurser.

Endringene i deltakelsesmønsteret ser ut til å få et institusjonelt sidestykke gjennom en økende fragmentering av de lokalpolitiske styringsorganene. Denne utviklingen er spesielt synlig i bykommunene. Generalistkommuneprinsippet er ikke lenger et ideal. Ulike kommuner skal løse ulike oppgaver. Bykommunene ser her ut til å få særlig viktige oppgaver. Ikke minst kan bykommunene bli viktigere dersom fylkeskommunene utvikles eller omorganiseres i større regionale enheter. En idé som synes å vinne terreng, er idéen om funksjonelle regioner. Denne idéen er i ferd med å få et institusjonelt uttrykk gjennom økt innslag av nettverksorganisering. Nettverksorganiseringen betyr at politikken stykkes opp og organiseres rundt tyngdepunkter av aktører. Her er tanken om funksjonelle regioner viktig. Kommunegrenser skal ikke sette stengsler for initiativ eller samarbeid. Eventuelt kan kommunegrenser justeres, men det er vel så viktig å få til samarbeid mellom viktige aktører på tvers av administrative og politiske grenser. Hva som er en funksjonell region, kan komme til å variere over tid, og det kan variere fra saksfelt til saksfelt.

Denne utviklingen er problematisk på flere måter. Når politikken blir organisert i klynger av innflytelsesrike aktører, er det kanskje egnet til å skape både vekst og innovasjon, men de som faller utenfor slike kraftfelt vil trolig få mer karakter av bakevjer enn de hadde på forhånd. Det andre problemet gjelder demokratisk kontroll. Når politiske avgjørelser fattes i folkevalgte organer, er det en engere elite som treffer beslutninger på vegne av de mange innbyggerne. Dette kan være problematisk. Et større innslag av nettverksorganisering betyr imidlertid at vi flytter beslutningsmakt fra én type elitearena til en annen, men med én viktig forskjell. Borgerne har større mulighet til å kontrollere og stille til ansvar politikere som er valgt gjennom valgkanalen, enn et sett nettverksaktører som deltar primært fordi de befinner seg i et politisk kraftfelt. Nettverkene er lite synlige, de har få forpliktelser overfor en bred offentlighet, og det finnes ingen formelle ordninger for å holde deltakerne ansvarlige.

## Litteratur

- Bang, Henrik P. og Eva Sørensen (1999) «The Everyday Maker: A New Challenge to Democratic Governance», *Administrative Theory & Praxis*, 21(3).
- Barstad, Anders og Mads Ivar Kirkeberg (2003) «Levekår og ulikhet i storby. Utredninger til Storbymeldingen, del 2». Oslo: Statistisk sentralbyrå. Notat 2003/34.
- Bjørklund, Tor og Rune J. Sørensen (1990) *Kommunalpolitisk deltakelse – avhengig av kommunestørrelse?* Sandvika: Handelshøyskolen BI. Forskningsrapport 1990/3.
- Cruikshank, Barbara (1999) *The Will to Empower. Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Denters, Bas (2002) «Size and Political Trust: Evidence From Denmark, the Netherlands, Norway and the United Kingdom», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6).
- Jamil, Ishtiaq (1991) «Size and Local Democracy in Norway». Bergen: LOS-senteret. LOS-notat 91/43.
- Karvonen, Lauri og Per Selle (1995) *Women in Nordic Politics. Closing the Gap*. Aldershot/Brookfield/Singapore/Sydney: Dartmouth.
- Kooiman, Jan (1993) «Social-Political Governance: Introduction», i Jan Kooiman (red.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Martinussen, Willy (2003) *Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen. Rapportserien, nr. 59.
- Mumford, Lewis (1937/2000) «What is a City?», i Richard T. LeGates og Frederic Stout (red.): *The City Reader. Second Edition*. London, New York: Routledge.
- Oliver, J. Eric (1999) «The Effects of Metropolitan Economic Segregation on Local Civic Participation», *American Journal of Political Science*, 43(1).
- Olsen, Johan P. og Harald Sætren (1980) *Aksjoner og demokrati*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Pettersen, Per Arnt and Lawrence E. Rose (1996) «Participation in Local Politics in Norway: Some Do, Some Don't; Some Will, Some Won't», *Political Behavior*, 18(1).
- Pettersen, Silje Vatne (2003) «Bosettingsmønster og segregasjon i storbyregionene. Ikke-vestlige innvandrere og grupper med høy og lav utdanning. Utredninger til Storbymeldingen, del 1». Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Notat 2003/33.
- Rhodes, Robert A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rose, Lawrence E. (2002) «Municipal Size and Local Nonelectoral Participation: Findings From Denmark, the Netherlands, and Norway», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6).
- Schattschneider, E. E. (1975) *The Semisovereign People*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.
- Sennett, Richard (1996) *The Uses of Disorder. Personal Identity and City Life*. London: Faber & Faber.
- Sennett, Richard (2003) «Fleksibel økonomi – fleksible byer?», *Le Monde diplomatique* (norsk utg.), august 2003.
- Stone, Clarence (1989) *Regime Politics. Governing Atlanta 1946–1988*. Lawrence: University of Kansas Press.
- St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – lokalt og regionalt nivå*.
- St.meld. nr. 31 (2002–2003) *Storbymeldingen*.
- Strømsnes, Kristin (2003) *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltakelse*. Makt og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Østerberg, Dag (1998): *Arkitektur og sosiologi i Oslo – en sosio-materiell fortolkning*. Oslo: Pax.

Aars, Jacob (2002) «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Bergen: Rokkansenteret Notat nr. 30.

**NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)**

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,  
e-post: [post@rokkkan.uib.no](mailto:post@rokkkan.uib.no), <http://www.rokkkansenteret.uib.no>

**2004**

- 1-2004** *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004** *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004** *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004** *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004** *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004** *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004** *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004** *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.
- 10-2004** *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004** *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004** *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004** *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004** *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004** *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004** *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004** *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004** *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004** *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004** *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004** *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». Desember 2004.
- 23-2004** *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». Desember 2004.

**2003**

- 1-2003** *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003** *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.

- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Berøven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveisrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

## 2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.

- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government — the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortory States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.