

Roar Amdam og Randi Bergem

Kriterium for evaluering av partnerskap og planlegging i kommunalt folkehelsearbeid

Prosjekttittel	Evaluering av Helse i plan og Partnerskap for folkehelse
Prosjektansvarleg	Møreforskning Volda i samarbeid med NIBR
Prosjektleiari	Randi Bergem
Finansiering	Helsedirektoratet
Forfattarar	Roar Amdam og Randi Bergem
Ansvarleg utgjevar	Møreforskning Volda
ISBN	978-82-7692-287-5
ISSN	0805-6609
Sats	Forfattarane
Distribusjon	http://www.moreforsk.no http://www.hivolda.no/fou

© Forfattar/Møreforskning Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforskning Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Arbeidsrapportserien er for faglege og vitskapelege arbeid som ikkje fullt ut stettar krava til forskingsrapportar. Det kan vere delrapportar innanfor større prosjekt, eller læremateriell knytt til undervisningsføremål.

Arbeidsrapportane skal vere godkjende av anten dekanus, gruppeleiari, prosjektleiari (for IAAI: instituttleiari) eller ein annan fagperson dei har utpeika. Kvalitetssikringa skal utførast av ein annan enn forfattar.

Forord

Møreforskning Volda har i samarbeid med Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fått i oppdrag frå Sosial- og helsedirektoratet å evaluere bruken av partnerskap i folkehelsearbeidet, og å stå føre prosessevaluering av satsinga på Folkehelse i planlegginga. Denne arbeidsrapporten er ein del av dette oppdraget. Formålet med rapporten er å utvikle og gjere synleg for andre kva for praktiske og teoretiske utgangspunkt vi har for evalueringa, og kva for konkrete kriterium vi vil bruke i vurderinga av kor godt partnerskapsorganiseringa og planlegginga fungerer i dei aktuelle fylka og kommunane. Kriteria er sjølvsagt ikkje endelege og vil bli presisert og endra undervegs. Difor er det også naturleg å kalle dette ein arbeidsrapport.

Rapporten er skriven av Roar Amdam med unntak av kapittel to som er skrive av Randi Bergem.

Volda mars 2008

Roar Amdam

Innholdsliste

Forord	3
Innholdsliste	4
1. Innleiing	5
2. Folkehelsearbeid, partnerskap og planlegging	8
3. Eit fagleg perspektiv på partnerskap i folkehelsearbeidet.....	12
4. Eit fagleg perspektiv på planlegging i folkehelsearbeidet	23
5. Identifisering av fem variablar i kapasitetsbyggande prosessar.....	30
6. Planlegging som ein legitimerande politisk prosess	35
7. Faglege krav til partnerskap og planlegging som kan utleiast av dette.....	42
8. Klipp frå Ot.prp. 2007/2008 nr. 32.....	47
9. Våre forventingar til planlegginga i kommunane	54
10. Oppsummering – evalueringstema og spørsmål i datainnsamlinga	61
Tilvisingar	68

1. Innleiing

Møreforskning Volda har i samarbeid med Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fått i oppdrag frå Sosial- og helsedirektoratet å evaluere bruken av partnerskap i folkehelsearbeidet, og å stå føre prosessevalueringa av satsinga på Helse i plan.

Partnerskap for folkehelse er lansert som ei arbeidsform for det lokale folkehelsearbeidet. Partnerskap for folkehelse handlar om tverrfagleg, sektorovergripande og forpliktande samarbeid på regionalt og kommunalt nivå. Sentrale stikkord for etablering av partnerskap for helse er ei brei, inkluderande mobilisering av aktørar. Stimuleringsmidlar frå Sosial- og helsedirektoratet vart i utgangspunktet gitt til fylke som er komne langt i folkehelsearbeidet, men frå 2007 har alle fylka fått stimuleringsmidlar.

Helse i plan er først og fremst eit innovasjons- og metodeutviklingsprosjekt meir enn det er eit prosjekt for kommunane. Verktøyet er plan- og bygningslova og metodane som vert utvikla dreier seg om korleis ulike folkehelse mål kan realiserast gjennom forankring i kommuneplanens samfunnsdel, arealdel, handlingsdel, delplanar, reguleringsplanar, budsjett m.m.. Organisering og samarbeid, politisk forankring, kompetansebygging og informasjonsspreiing inngår også som verkemidlar i denne samanhengen. Hovudmålet med prosjektet Helse i plan er:

- å styrke folkehelsa ved å forankre ulike folkehelse tiltak, kommunalt og regionalt, ved bruk av plan- og bygningslova som verktøy.
- å utvikle og legge til rette for oppbygging av plan- og prosesskompetanse i helsesektoren.

Vårt utgangspunkt er at folkehelsearbeid eigentleg kan oppfattast som samfunnsutviklingsarbeid, og at utviklingstrekk og utfordringar som er kjent frå regionalt og lokalt plan- og utviklingsarbeid har stor overføringsverdi til folkehelsearbeidet (Amdam 2008). Regionalpolitikken er under omlegging i mange land, og regionar anten dei er landsdelar, fylke eller liknande, blir gitt meir ansvar for eiga utvikling. For at regionane skal framstå som legitime politiske aktørar med makt i den nye regionalpolitikken, krevst det at dei har ein institusjonell kapasitet både til å mobilisere eigne ressursar og til å respondere på truslar og mulegheiter i omgivnaden (Cameron, Danson og Halkier 2000, Amdam og Tangen 2001 og 2004, Tangen og Amdam 2002). Planlegging og partnerskap blir rekna som viktige reiskapar for regionar i bygginga av institusjonell kapasitet (Andersen 2002 og 2003, Cars og Sydow 2001, Gjertsen 2002, Gjertsen og Halkier 2004). Men det finst også dei som er skeptiske til om partnerskap verkeleg er ei løysing på regionane sine utfordringar (Nelson og

Zadek 2000), og det blir peikt på at partnerskap reduserer dei folkevalde si makt (Hudson 2001).

Dei same endringane som ein finn i regionalpolitikken, finn ein også på andre område som gjeld samfunnsutviklingsarbeid. I tråd med den nyliberalistiske vendinga i politikken blir det forventa at både nærmiljø og lokalsamfunn i by og bygd, samt kommunar og fylke tek større ansvar for eiga utvikling. Den same politiske tendensen synest gjelde synet på individet, det blir forventa at kvar einskild samfunnsborgar tek større ansvar for eigen livssituasjon. Det er såleis eit sentralt budskap i folkehelsearbeidet at vi som individ må ta større ansvar for vår eiga helse. Fagleg blir denne budskapen legitimert som *empowerment*, men einskilde vil også kalle budskapen for moralisme (Aadnanes 2007).

Sidan tidleg på 70-talet har Møreforsking og Høgskulen i Volda som forskingsmiljø arbeidt med slike prosessar i form av ulike utviklingsprogram og -prosjekt i nærmiljø, bygdesamfunn, tettstadar, kommunar, regionar m.m. I denne aksjonsforskinga har vi brukt planlegging og partnerskap som reiskap i samfunnsutviklingsarbeid. Det overordna målet med denne aksjonsforskinga har vore å skaffe oss innsikt i føresetnadene og dynamikken i kapasitetsbyggande prosessar. I tillegg har formålet vore å situasjonstilpasse bruken av planlegging og partnerskap (Amdam 2005). Vi har etterkvart opparbeidd mykje kompetanse på dette området som vi meiner kan overførast til folkehelsearbeidet. Det kan her nemnast at underteikna allereie i fleire år har fungert som rådgivar for folkehelsearbeid både nasjonalt og internasjonalt.

Denne forskinga har brakt oss fram til ein modell for å drive plan- og utviklingsarbeid i samfunn og organisasjonar. Modellen bygger vidare på eit doktorgradarbeid der ein med utgangspunkt i Habermas sin modell for legitimering og politisk viljesdanninga knyter samanhengar mellom politiske prosessar, variablar i utviklingsprosessar og planlegging som verktøy (Amdam 1997a, 1997b, 2001a). Med denne modellen oppnår ein å synleggjere at planlegging i praksis kan brukast som reiskap i utviklingsarbeid både i samfunn og organisasjonar (Amdam og Amdam 2000, Amdam 2005). Vidare oppnår ein å gi modellen ei fast teoretisk og filosofisk forankring.

Med utgangspunkt i denne aksjonsforskinga og modellbygginga kan vår forståing av folkehelsearbeidet presenterast slik:

- Folkehelsearbeid har som grunnleggande budskap at folk både som individ og kollektiv må ta større ansvar for eiga helse for di velferdsstaten åleine ikkje makter å løyse alle helse- og omsorgsproblema som det moderne samfunnet er og blir stilt

overfor. Folkehelsearbeidet praktisere *empowerment* der målet er å auke både individuell og kollektiv meistringsevne eller handlingskapasitet (sjå kapittel 2)

- Partnerskap er ein måte å organisere samarbeid mellom offentleg, privat og frivillig sektor som går under samleomgrepet *governance*. Drøfting av partnerskap blir i denne arbeidsrapporten avgrensa til det som kan kallast *governancepartnerskap*. Med det meiner vi framforhandla og bindande samarbeid mellom gjensidig avhengige, men autonome partar frå offentleg, privat og eventuelt også frivillig sektor (sjå kapittel 3).
- Folkehelsearbeidet er eigentleg *politikkutforming* og ein *kapasitetsbyggande* prosess som kan understøttast av planlegging som reiskap. Sjølv om hovudvekta blir lagt på kommunal planlegging i denne arbeidsrapporten, har det vi skriv også relevans for planlegginga på fylkesnivå (sjå kapittel 4). Planlegging blir i arbeidsrapporten forstått som både fylkes- og kommuneplanlegging, og vi hentar inn i drøftinga dei nye planleggingsomgrepa slik dei går fram av forslag til ny planlov (Ot.prp. nr. 32 2007/2008). Sjå kapittel 8.
- Folkehelsearbeidet må påverke *fem kjente variablar* i kontinuerlege utviklingsprosessar dersom det skal fungere kapasitetsbyggande (sjå kapittel 5)
- Folkehelsearbeidet må som all anna sektor- og nivåovergripande arbeid i stor grad *legitimere sin eigen eksistens*, og vi meiner Habermas sin modell for politisk viljesdanning kan brukast som modell for å forstå korleis folkehelsearbeidet kan legitimerast (sjå kapittel 6).
- Det kan stillast opp ein del faglege forventingar til partnerskap og planlegging i folkehelsearbeidet basert på drøftinga over (sjå kapittel 7)

I arbeidsrapporten blir det først gjort greie for kva folkehelsearbeid er, så presenterer vi faglege perspektiv på partnerskap og planlegging, deretter identifiserer vi viktige variablar i kapasitetsbyggande utviklingsprosessar. Så blir institusjonell kapasitetsbygging sett i lys av planlegging som ein legitimerande politisk prosess, og drøftinga blir avslutta med å formulere krav til planlegging og partnerskap for at dei skal verke institusjonelt kapasitetsbyggande og legitimerande. Deretter beskriv i det kommunale plansystemet slik forslaget til ny plan- og bygningslov omtaler det, og til slutt konkretiserer vi dei fagleg forventingane til folkehelsearbeidet sett i forhold til den nye plan- og bygningslova.

2. Folkehelsearbeid, partnerskap og planlegging ¹

Folkehelse kan nyttast som eit samleomgrep for alle typar tiltak der føremålet er å fremje helse og hindre at sjukdomar, skader eller sosiale problem oppstår. Det finst mange definisjonar av helse. I folkehelsearbeidet er det helse i vid meinig som ligg til grunn. Det vil seie ei tilnærming til helseomgrepet som grensar mot det vi omtalar som livskvalitet. Målet med satsinga på folkehelse, slik ein les det i folkehelsemeldinga: Resept for et sunnere Norge (St.meld. nr. 16 (2002-2003)), er todelt. Ein skal oppnå eit sunnare Norge gjennom ein politikk som for det første skal medverke til å betre den generelle helsetilstanden i befolkninga, og som for det andre skal medverke til ei utjamning av helsesituasjonen mellom ulike sosiale lag. Den første av desse målsettingane orienterer seg mot samfunnseffekten av tiltak, medan den andre målsettinga har eit omfordelingsperspektiv.

Målet for folkehelsearbeidet er helse i vid meinig, medan vegen til god helse skal gå gjennom fordeling av makt og kontroll frå dei (helse)profesjonelle til enkeltindivid og lokalsamfunn. Mobilisering og deltaking lokalt har fått ein sentral plass i satsinga på folkehelse. Dette inneber ei oppfatning om at folk i større grad skal ta ansvar for eiga helse.

Folkehelsemeldinga framhevar partnerskap som strategi og arbeidsform for eit meir forpliktande, langsiktig og sektorovergripande samarbeid for å fremje folkehelse. Ein slik modell skal styrke arbeidet gjennom å sikre sterkare forankring i folkevalde organ og i plan- og avgjerdsprosessar. Modellen skal også legge grunnlag for at frivillige organisasjonar, private aktørar og folk flest deltek i folkehelsearbeidet. Resultatet av dette arbeidet veit ein lite om enno, men så langt ser det ut til at partnerskapa vel satsingsfelt som langt på veg er i samsvar med dei områda som sentrale mynde har peika ut. Dette kan også ha samanheng med at kommunane enno ikkje er komne langt med å kartlegge folkehelsestatus og utforme planar som er tufta på behov og profil i eigen kommune.

Sentrale stikkord for etablering av ”partnerskap for helse” er ei brei, inkluderande mobilisering av aktørar, samt ei god samordning og organisering av prosessane slik at partnerskapa både får legitimitet i befolkninga og resulterer i godt forankra helsefremjande tiltak (Amdam 2005). Aktørane i partnerskapa skal ha ulike roller og ansvar, men arbeide mot det same målet (St.meld. nr 16 (2002-2003)). Partnerskapstanken står sterkt i satsinga på folkehelse og er lansert som ei arbeidsform for det lokale folkehelsearbeidet. Gjennom å inngå partnerskap for folkehelse vert det lagt til rette for klarare ansvarsfordeling og ei omfattande alliansebygging både mellom offentlege instansar og det frivillige. Partnerskap for

¹ Dette kapitlet er skrive av Randi Bergem

folkehelse handlar om tverrfagleg, sektorovergripande og forpliktande samarbeid på regionalt og kommunalt nivå. Sentrale stikkord for etablering av partnerskap for helse er ei brei, inkluderande mobilisering av aktørar. Stimuleringsmidlar frå Sosial- og helsedirektoratet vart i utgangspunktet gitt til fylke som var komme langt i folkehelsearbeidet, men frå 2007 har alle fylka fått stimuleringsmidlar. Midlane skal medverke til aktivitet på folkehelsefeltet både regionalt og lokalt. I partnerskapsmodellen er det lagt vekt på skriftleg og forpliktande avtale mellom aktørane i partnerskapen. Avtalane kan vere:

- mellom fylkeskommunen og andre aktørar på fylkesnivået
- mellom fylkeskommunen og kommunane
- mellom kommunen og andre aktørar lokalt

Dei mest vanlege aktørane i partnerskapen med fylkeskommunen er fylkesmannen, kommunar, idrettsorganisasjonar, andre frivillige organisasjonar (det er stor variasjon i tal og type organisasjon), helseføretak og høgskular/universitet. KS, LO og NHO er med i partnerskapen i somme fylke.

Tverrfaglege partnerskap som arbeidsform stiller nye krav til planlegging. Så langt har planar og tiltak i helsesektoren i liten grad vore integrerte i dei ordinære kommunale planprosessane. Evalueringar av ymse folkehelseiltak viser at folkehelsearbeidet i stor grad har vore isolert i helsesektoren (t.d. Mæland og Jakobsen 1995, Mæland og Hopland 1995, Fosse 1996 og 2000). Difor er forankring og fokus på helse i planlegginga svært sentrale stikkord i folkehelsearbeidet. Ikkje minst er det føremålstenleg at det vert lagt lokale premissar til grunn for arbeidet, mellom anna gjennom utarbeiding av kommunale/lokale folkehelseprofilar/status. Stortingsmelding nr 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge* omtalar samfunnsplanlegging som eit sentralt verkemiddel i folkehelsearbeidet. Dette har samanheng med oppfatninga om at faktorane som påverkar folkehelsa finst i dei fleste samfunnssektorane. Det har skjedd ei vesentlig utviding av helseomgrepet parallelt med ei auka forståing for at helsearbeid handlar om meir enn det som den tradisjonelle helsesektoren har ivaretatt. Denne tilnærminga til helse kjem til uttrykk gjennom omgrepa folkehelsearbeid og den ”store helsepolitikken”:

Folkehelsearbeid innebærer å forholde seg til faktorer som påvirker helsen. En av flere slike faktorer er helsetjenestenes reparerende, rehabiliterende og pleiende virksomhet. Denne viktige innsatsen, som naturlig nok får mye oppmerksomhet, er likevel ikke det mest avgjørende for helse- og sykdomsutviklingen. Våre egne valg og hvordan vi sammen innretter samfunnet innenfor en rekke ulike områder spiller en langt viktigere rolle. Det er denne «store helsepolitikken» som er tema for meldingen. (Stortingsmelding nr. 16 (2002-2003) s.5).

Faktorane som påverkar helse, finst i alle samfunnssektorar. Difor femner folkehelsearbeidet langt breiare enn ansvarsområdet til den tradisjonelle helsesektoren. Folkehelsearbeid inneber tverrfaglege og sektorovergripande tilnærmingar. Dette gjer folkehelsearbeid avhengig av politisk forankring på alle nivå,. Samstundes inneber den breie tilnærminga at frivillige aktørar vert sentrale alliansepartnarar for det offentlege. Dette skapar utfordringar med omsyn til kontinuitet, forankring og integrering i den ordinære samfunnsplanlegginga, og utvikling av politikk og praksis som i større grad er kunnskapsbasert.

Helsefremjande arbeid og arbeid med folkehelse har mange utfordringar knytt til seg. Gevinsten kan vere usikker og vanskeleg å måle. Resultata av førebygging er ikkje synleg på same måten som resultata av behandling, og eventuelle resultat vil ein først kunne sjå i framtida. Folk har ein tendens til å velje vekk det som verkar på lang sikt, til fordel for tiltak med kortsiktige konkrete resultat. Dette fenomenet gjeld både på det politiske planet, hjå helsepersonell og "vanlege" folk. Forskinga si rolle er nettopp å tydeleggjere kva effektane av tiltak blir på lang sikt, slik at dei som tek politiske avgjerder vert i betre stand til å vege kortsiktige og langsiktige prioriteringar mot kvarandre. Her spelar den breie samfunnsplanlegginga ei viktig rolle. Denne rolla er tydeleggjort mellom anna gjennom tiltaket Helse i plan, som først og fremst et innovasjons- og metodeutviklingsprosjekt, der dei sentrale verktøya er plan- og bygningslova og kommuneplanen. Metodane som vert utvikla handlar om korleis ulike folkehelse mål kan realiserast gjennom forankring i kommuneplanens samfunnsdel, arealdel, og i temaplanar. Organisering og samarbeid, politisk forankring, kompetansebygging og informasjonsspreiing inngår også som verkemidlar i denne samanhengen.

Dagens satsing på folkehelse, inkludert dei tilnærmingane og verktøya som vert brukte (partnerskapmodell og planleggingsverktøy), kan også oppfattast som eit forsøk på å gjere det førebyggjande arbeidet mindre kontroversielt. Dette skal skje ved at folk flest skal få vere med å legge premissar og vere meir aktive deltakarar enn det ein til dømes oppnår gjennom haldningskampanjar og sentralt definert fokus både på kva som er god helse og kva som er helsefremjande. Betre folkehelse skal fremjast gjennom mobilisering i lokalsamfunnet og hos enkeltindivid. Slik skal det leggjast til rette for at aktiviteten og premissane for aktiviteten skal kome nedanfrå og ikkje som resultat av pålegg, påbod eller kampanjar styrte av staten. Satsinga kan oppfattast som eit forsøk på ei ny tilnærming ved at ho skal gje rom for auka lokal deltaking og kontroll. Ein skal oppnå betre helse hos folket ved mobilisering i lokalsamfunn og hos enkeltindivid. Folket skal sjølv aktivt delta i avgjerdsprosessar, noko

som kan sjåast som eit forsøk på demokratisering av helse. Helsepersonell vert oppfordra til å gå på folkemøte og danne alliansar med fagfolk i andre sektorar. Frivillige organisasjonar og andre private aktørar skal vere like aktuelle samarbeidspartar som fylkeslegen og rådmannen. Ikkje minst skal folkehelsesatsinga medverke til at fagfolk i alle sektorar; kultur, samferdsle, oppvekst/skule osv, ser at deira arbeid også er viktig for å fremje folkehelsa.

3. Eit fagleg perspektiv på partnerskap i folkehelsearbeidet

Folkehelsearbeidet er typisk samfunnsutviklingsarbeid med mange aktørar med kvart sitt delansvar og kvar si delmakt, men der ingen eigentleg sitt med eit overordna ansvar og har makt til å tvinge dei andre aktørane til å gjennomføre handlingar. Dette er ein situasjon vi kjenner igjen frå mange andre område med sektor- og nivåovergripande samfunnsutviklingsarbeid. Til dømes nærmiljøarbeid, bydeutvikling, tettstadutvikling, regionalutvikling m.m. Felles for desse er at vi kan snakke om multiaktørsystem (Amdam 2005) med deltaking får ulike styringsnivåa (lokalt, kommunalt, regionalt, nasjonalt og ofte også internasjonalt), og frå ulike sektorar (privat, offentleg, frivillig og folkevald). Governance er eit anna namn som blir brukt om slike system, og *governance* blir nytta som omgrep for å skille det frå *government*. I tabell 1 viser vi ein oversikt over sentrale skilnader mellom *government* og *governance*.

Tabell 3.1: *Government og governance – sentrale skiller*

	Government Fordelingsregimet	Governance Utviklingsregimet
<i>Dominerande normer</i>	Fordeling Modernisering	Utvikling Konkurranseskraft
<i>Relasjonar mellom styringsnivå og mellom offentlig og privat sektor</i>	Hierarkisk Regelbasert tildeling, klientrelasjonar Mistillit/kontroll	Heterarkisk Avtalebasert tildeling, partnerskap Tillit/fridom
<i>Organisasjonsformer</i>	Forvaltande	Strategiske
<i>Avgjerdsprosedyrar</i>	Autoritetsbaserte	Nettverksbaserte
<i>Planleggingsprosess</i>	Instrumentell Kommanderande	Kommunikativ Legitimerande

Mange hevdar at vi no allment i samfunnsstyringa og statsorganiseringa opplever eit skifte frå *government* til *governance*, og frå eit *fordelingsregime* til eit *utviklingsregime*. Men vi er av den oppfatninga at når vi ser på samfunnet samla sett, er det heller slik at *governance* no supplerer *government* i samfunnsutviklinga (Amdam 2005). Men det vi ser meir og meir

tydleg er at government og governance skaper i todeling av planlegginga. Innafor governmentstrukturen finn vi ei offentleg *virksomheitsplanlegging* for kvar organisasjon/eining i strukturen. For kommunar som organisasjonar kjem dette til uttrykk mellom anna i planar for omorganisering, økonomiplanar og konkrete tiltak i sjølve organisasjonen. Vidare finn vi at sjølve *samfunnsplanlegginga* i stor grad no føregår i governancestrukturar basert på partnerskap mellom mange aktørar, og der kommunane berre er ein av aktørane (Amdam 2001b, 2002). Slike partnerskap kan vere avgrensa til lokale tiltak, til samarbeid om tenesteproduksjon og til nasjonale utviklingsprogram som folkehelsearbeid, plan i helse m.m.

Vektlegging av governance i folkehelsearbeidet heng saman med at styresmaktene no fører ein politikk som i større grad enn for nokre tiår sidan, signaliserer at velferdsstaten ikkje kan løyse alle helseproblema i det moderne velferdssamfunnet (fordelingsregimet), og at kvar einskild person og kvart einskild samfunn (nærmiljø, kommune, region m.m.) må ta større ansvar for eigen situasjon (utviklingsregime). For at dette skal kunne skje må det føregå ei maktstyrking av individa og av samfunna (empowerment). Det inneberer at styresmakter må starte prosessar som aukar individa og samfunna sin eigen handlingskapasitet. Dette bør ideelt skje før eller samstundes med at meir ansvar for eiga utvikling blir overført til individa og samfunna.

I dette utviklingsregimet blir samfunnsutviklingsarbeidet overlevert til nettverk/partnerskap av mange aktørar der kollektive handlingar blir regulerte gjennom *avtalar/kontraktar* mellom dei involverte. Dei involverte kan representere ulike styringsnivå som stat, fylke og kommunar, og ulike styringssystem som offentleg, privat og frivillig sektor (Veggeland 2000). Dette medfører at korkje det offentlege styringsverket eller marknadskreftene kvar for seg kan gi dette regimet tilstrekkeleg legitimitet og autoritet. Difor er det berre sjølve styringsprosessen som kan gi sjølve nettverka/partnerskapa den nødvendige aksept og legitimitet (Bache og Olsson 2001). Av denne grunn er det også gjennomgåande i forkinga på slike nettverk og prosessar, at krava ein stiller til aktørane, handlar om å gjere dei legitime.

Som alle andre regime kan også dette utviklingsregimet grunngi sin eksistens på to måtar:

1. Effektivitet og produktivitet
2. Demokratiske og gjennomsiktige prosessar

Nemninga *god praksis* er gjennomgåande i den internasjonale litteraturen. Dette inneber ei kontinuerleg søking etter måtar å arbeide på som er godt tilpassa den aktuelle situasjonen, og som gir både god ressursnyttning og som tilfredstiller behov. Det blir ofte ropt eit varsku om at

slik kunnskap ikkje må nyttast ukritisk i andre samanhengar. Men sjølv om dei regionale aktørane både kan vise til høg produktivitet og effektivitet, kan lukking av prosessar og mistanke om at aktørane set egne interesser framføre allmenninteresser, medføre ei svekking av aksepten til slike organisasjonar.

I norsk samanheng kan vår tradisjonelt sterke involvering av folkevalde frå kommunar og fylkeskommunar i dei regionale utviklingsorganisasjonane sørgje for nødvendig innsyn og kontroll av nettverksorganisasjonane. I dei landa som har svakare utbygd lokaldemokrati, synest bekymringa rundt manglande offentlegheit og demokrati å vere langt større. Dette viser seg etter kvart også i politiske handlingar. Det gjennomgåande prinsippet er at ansvar og makt skal avtalast individuelt og tilpassast den regionale aktøren sine ønskje og føresetnader for å ta på seg oppgåver. Desse endringane er uttrykk for nye lokale og regionale regime der viktige politiske vedtak blir fatta.

Stoker (1998) peiker på følgjande kjenneteikn ved governance:

- Governance inneberer ei kompleks samling av institusjonar frå offentleg styringsverk samt frå privat og frivillig sektor.
- Governance erkjenner dei uklare grensene og ansvara for handtering av økonomiske og sosiale oppgåver i samfunnet.
- Governance identifiserer den maktavhengigheita som oppstår i relasjonane mellom institusjonane når dei skal opptre kollektivt.
- Governance er eigentleg autonome nettverk av aktørar.
- Governance erkjenner den handlingskapasiteten som eksisterer i samfunna og som ikkje er avhengig av det offentlege styringsverket si kommanderende og autorative makt.

Dette forplikande samarbeidet kallar Rhodes (1997) for *governance*, i motsetning til det politisk-administrative styringssystemet som han kallar *government*. Han framhevar fire karakteristiske trekk ved ”governance”:

1. Gjensidig avhengigheit mellom organisasjonar. Governance er breiare enn *government* og inkluderer ikkje-statlege aktørar. Staten sine grenser blir endra og grenser mellom offentlege, private og frivillige organisasjonar blir skiftande og ugjennomsiktige.
2. Behovet for å utveksle ressursar og forhandle målsettingar medfører gjentakande samhandling mellom nettverksmedleamar.
3. Dei spelliknande forhandlingane mellom nettverksmedlemane er baserte på tillit og regulert av faste spelereglar som ein har oppnådd semje om.
4. Nettverka står ikkje til ansvar overfor staten, dei er sjølvorganiserte. Staten kan likevel på ein indirekte og ufullkommen måte styre nettverka.

Rhodes (1997) trekker fram at medan government refererer til eit politisk system basert på veldefinerte hierarkiske relasjonar knytt opp til eit nasjonal og folkevalt styringsverk, refererer governance til eit lausare styringssystem med fragmentert politisk og økonomisk makt. Han presiserer at governance deler ein del sentrale kjenneteikn med government, men er eit langt vidare omgrep som involverer eit utval av organisasjonar frå privat og offentleg sektor, og blir ofte omtalt som leining av ganske komplekse nettverk.

Innafor statsvitskapen har det vore vanleg å skilje mellom hierarki, marknad og nettverk som styringsmekanismar. I hierarkiet er samfunnsstyringa direkte kommanderande og kontrollerande gjennom mellom anna lover og regelverk. Når det gjeld samfunnsstyringa av marknad og nettverk, er styringa meir indirekte og tek form som regulering av deira sjølvstyre. Nettverk er i prinsippet ikkje ein organisasjon, men er meir å rekne som eit mellombels samarbeid med mykje dei same kjenneteikna som organisasjonar:

1. Organisasjonar har ein *omgivnad* som påverkar organisasjonen i større eller mindre grad, og som organisasjonen sjølv kan påverke og eventuelt prøve å kontrollere. Sentrale omgrep her er grad av sjølvstyre, aksept, legitimitet og formalisering.
2. Organisasjonar har *mål* i form av formål, visjonar og konkrete arbeidsmål som uttrykker kva tilstand organisasjonen ønsker å verkeleggjere. Måla kan vere uklare og motstridande og på den måten avspeglar dei konflikhtar mellom ulike grupper i organisasjonen sine mål, og konflikhtar mellom individuelle og organisatoriske mål
3. Organisasjonar har aktørar eller *medlemar* som trekker saman fordi dei ønsker å fremme felles mål. Organisasjonar har behov for at medlemane i hovudsak tenker og handlar likt, men samstundes må organisasjonar akseptere at medlemane kan ha ulike oppfatningar, mål, behov, ønsker og meiningar.
4. Organisasjonar har *relasjonar* mellom menneske. Desse relasjonane kan vere prega av felles verdier og meiningar, av usemje og konflikt, og av tillit og mistillit. Relasjonane kan vere stabile eller ustabile, og dei kan vere prega av likeverd eller maktforhold.
5. Organisasjonar har ein *struktur* som muliggjer spesialisering og arbeidsdeling samt eit hierarki som fordeler makt til å koordinere mellom dei spesialiserte einingane. Planar, reglar, rutinar, prosessar m.m. blir brukt som koordinerande mekanismar.
6. Organisasjonar har ein *produksjon* i form av produkt og tenester som medfører effektar og konsekvensar for både organisasjonen og omgivnaden.

Nettverk tek form av å vere ein organisasjon når samarbeidet blir formalisert med oppretting av styre og gjennom formaliserte medlemskap, budsjett og rekneskap. Men i høve til vanlege organisasjonar er *nettverksorganisasjonar* å rekne som laust kopla og oppløyselege organisasjonar. Nettverksorganisasjonar har medlemar, men dei representerer ofte andre organisasjonar. Og desse medlemane kan ha stor grad av sjølvstende i høve til

nettverksorganisasjonen, og dei kan i større grad enn i vanlege organisasjonar forsvinne frå nettverket, anten ved eige val eller at dei andre medlemmane vel dei bort.

Netteverksorganisasjonar er samansette fordi medlemmane ønskjer synergieffekten som ligg i samarbeid mellom organisasjonar som representerer funksjonar som kan gi nettverksorganisasjonane styrke. Nettverksorganisasjonar blir ofte oppretta for ein avgrensa periode for å ta seg av nye, uvanlege og samansette oppgåver som medlemsorganisasjonane, eller basisorganisasjonar som dei også kan kallast, vanlegvis ikkje har så gode føresetnader for å kunne løyse. Dette er strukturar som ofte er samansette av organisasjonar frå privat, offentleg og frivillig sektor, og frå nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Granskingar viser at sentrale styresmakter i mange samanhengar går utanom dei lokale styresmaktene, og vender seg direkte til dei spesielt oppretta institusjonane som ofte har berre ei oppgåve, og som berre står til ansvar for den som forsyner dei med midlar, det vil seie dei sentrale styresmaktene. Problemoppfatninga i dag synest å vere at denne vertikale strukturen er byråkratisk, rigid og konserverande, og at det er nødvendig å styrke den horisontale strukturen for å få dei lokale aktørane til å kome saman for å vere meir fleksible og nyskapande. Dermed veks det fram nye politiske institusjonar i skjæringspunktet mellom den horisontale og vertikale strukturen som eigentleg er *iverksettingsstrukturar* sett saman som nettverksorganisasjonar der fleire aktørar er knytt til sine governmentorganisasjonar innafor den eksisterande vertikale og/eller horisontale strukturen. Slike nettverksorganisasjonar erstattar såleis ikkje governmentorganisasjonar, men supplerer dei. Iverksettingsstrukturar består av eit utval av politiske institusjonar som er potensielt interesserte i den oppgåva dei samlar seg om, men heile institusjonar kan ikkje delta, dei må stille med representantar, og dermed kan vi rekne med at berre delar av det den totale institusjonen står for, blir representert. Difor vil iverksettingsstrukturane bli samansette av deltakarar med mange ulike mål og motiv, og difor vil behovet, interessa og mulegheitene for å delta også kunne variere.

Hjern og Porter (1981) meiner at vi ikkje bør rekne implementeringsstrukturar som organisasjonar, men som fenomenologiske administrative einingar som delvis blir definerte av dei deltakande medlemmane. Strukturane kan ha ad hoc preg, eller dei kan vere meir varige og utviklande, og då få karakter av *nettverk*. Slike nettverk kan ha mønster mellom deltakarane som liknar på mønster i formelle organisasjonar. Likevel meiner Hjern og Porter at det eksisterer eigne *programrasjonale* basert på at deltakarane prøver å utnytte kvarandre sine ressursar innafor dei prioriterte områda til iverksettingsstrukturen, men samstundes at dei har lojalitet til den organisasjonen dei kjem frå. Deltakarane sit i ein *matrisestruktur* sett saman av

programmet og dei representerte organisasjonane. Dette får også konsekvensar for autoritetsrelasjonane i programma, som gjerne blir baserte på profesjonell status, koordineringsevne, potensiell og reell makt og ressurskontroll. Tradisjonell hierarkisk autoritet har avgrensa betydning i iverksettingsstrukturar, og personar frå ulike nivå i organisasjonar må kunne samarbeide uavhengig av formelle posisjonar.

Vi er samde med Hjern og Porter (1981) som meiner at det er nyttig å akseptere perspektivet med implementeringsstrukturar som einingar for analyse og forskning, fordi fenomen som har blitt forklart som unormale når dei blir analyserte i *organisasjonsperspektiv*, kan bli gitt ei ny forklaring i dette *nettverkspektivet*. Men implikasjonane går ut over dette. Dei hevdar i tråd med seinare forskning på governancenettverk at også demokratisk teori må justerast for å få med at mange nøkkelaktørar i iverksettingsstrukturane har sitt primære ansvar knytt til privat og frivillig sektor, og ikkje til offentleg sektor. Vidare vil vi legge til at legitimeringa av governance som modell for samfunnsstyringa har opna for at mange sektordepartement har etablert iverksettingsstrukturar på sine område i form av program for tettstadutvikling, bygdeutvikling, folkehelse m.m. Felles for mange av desse programma er at dei ønskjer å arbeide tverrsektorielt for å fremme ei meir heilskapleg samfunnsutvikling. Tankekorset er imidlertid at programma ikkje er samordna på nasjonalt nivå og at programma dermed bidreg til å fragmentere samfunnsutviklingsarbeidet på lokalt og regionalt nivå.

Det eksisterer difor eit behov for at både nasjonale, regionale og lokale styresmakter tek på seg rolla som nettverksbygger. I internasjonal forskning blir det no lagt mykje vekt på denne rolla og eit omgrep som blir brukt om dette er *metastyring* og *metagovernance*. Med det meiner ein ei overordna styring av governancenettverk, partnerskap og implementeringsstrukturar. Denne forma for styring bygger på respekt for nettverksorganisasjonane og deltakarane sine sjølvstyre, men samstundes å utnytte styringspotensialet. Politiske styresmakter kan utøve metastyring ved å fastsette overordna rammer, sette politisk mål og fastsette økonomiske rammer som sjølvstyret kan utøvast innanfor. Herunder kjem mål- og resultatstyring som styringsteknikk. Vidare kan styresmaktene involvere seg i diskursive planleggingsprosessar og dermed påverke verklegheitsoppfatningar, målformuleringar, handlingsalternativa og læring. Endeleg kan metastyringa utøvast ved at politiske styresmakter deltek som partner i sjølve nettverksorganisasjonen (Sørensen 2004).

I følge March (1998) finst det ulike tradisjonar innafor forskning på governance. I amerikansk litteratur blir det lagt vekt på mikronivå med personlege relasjonar mellom nøkkelpersonar

framfor strukturerte relasjonar mellom ulike institusjonar. Imidlertid viser Jessop (1997) at i alle fall i Storbritannia opererer governance strukturelt i skyggen av government. Han held fram at også governanceinstitusjonar i form av nettverk må etablerast og haldast ved like, men i dagens situasjon er nasjonalstaten den sterkaste og representerer den mest kritiske suksessfaktoren i den nye lokale styringsstrukturen. Dette trass i at lokale styresmakter har dei beste føresetnadene for å identifisere, mobilisere og koordinere nødvendige ressursar i den regionale utviklinga i sin region. Det er slike interorganisatoriske relasjonar som blir vektlagde i den europeiske forskingstradisjonen. Til dømes omtaler Rhodes (1997) korleis offentlege, private og frivillige aktørar gjennom nettverkssamarbeid og partnerskapsbygging samarbeider om å finne svar på felles utfordringar i det politisk-administrative styringssystemet.

Men her må vi hugse på at EU og europeisk politikk i det heile er ein kompleks multinivå-konstruksjon som ikkje utan vidare passar inn i teoretiske modeller som til vanleg blir brukt innafor samanliknande politikk (Scharpf 2001:20). Dei modellane vi bruker, vil ha spesifikke implikasjonar på korleis vi oppfattar og tolkar den institusjonelle kapasiteten og legitimiteten til styringsverket. Styringsverket i EU er til dømes korkje eit hierarki eller eit anarki, eller noko som ligg ein stad mellom desse mest brukte dikotomiane. Når ein ser korleis dette styringsverket fungerer, kan det mest dekkande omtalast som eit *heterarki*. Med dette forstår vi eit styringssystem som anerkjenner den formelle suvereniteten til nasjonalstatane, samstundes som det anerkjenner at den gjensidige avhengigheita mellom nasjonane krev reglar for samhandlinga og inkluderinga av ikkje-offentleg aktørar i dei politiske prosessane (Neyer 2001: 3). I ein slik heterarkisk styringsstruktur er den politiske autoriteten korkje sentralisert (som i hierarki), eller desentralisert (som i anarki). Den er derimot delt og meir basert på avtalar mellom aktørane enn på lover og regelverk som er vedtekne med fleirtalsavgjerder.

For governancenettverk blir den spesielle utfordringa å samstundes opparbeide seg aksept og legitimitet i den vertikale og den horisontale strukturen. Samarbeidet kan difor ta mange former, og konkret samhandling mellom ulike aktørar er berre ei form. I tillegg vil ein kunne finne framforhandla avtalar, fleirtalsavgjerder og truleg også hierarkisk kommandostyring. Den store vekta på samarbeid gjennom partnerskap i EU-samarbeidet (Boland 1996) og etter kvart også i norsk regionalpolitikk, er ein del av denne utviklinga (sjå mellom anna Veggeland 2000, Johnstad, Klausen og Mønnesland 2003).

Korleis skal eller kan ein såleis avgrense og definere partnerskap? Det eksisterer fleire former for partnerskap, og ulike definisjonar av partnerskap har særleg merksemd på det forpliktande samarbeidet mellom sjølvstendige partar som har gjennomføringsevne knytt til felles allokering av ressursar. Partnerskap kan oppfattast som nettverksorganisasjonar med avtalar/kontraktar som regulerer samarbeidet mellom partane. Veggeland (2003) definerer partnerskap som eit forpliktande samarbeid mellom sjølvstendige partar i eit framforhandla interessefellesskap. Partnerskap mellom ulike aktørar er i den samanhengen mellom anna innretta mot å betre relasjonane mellom aktørar på tvers av tradisjonelle skiljelinjer. Vektlegginga i denne definisjonen av partnerskap er særleg knytt til at det er uavhengige aktørar som arbeidar saman mot definerte mål.

Governancepartnerskap er knytt til ein kombinasjon av offentlege-, private- og sivilsamfunnsinteresser, som på frivillig basis involverer seg i gjensidige nytterelasjonar. Eit partnerskap kan utifrå dette vere eit døme på nettverkskoordinering, der formelt uavhengige aktørar samarbeidar på langsiktig basis og på grunnlag av ein gjensidig avhengigheit (Halkier 2000, Gjertsen og Halkier 2004). Slike nettverk og partnerskap eksisterer mellom private aktørar, mellom frivillige aktørar og mellom offentleg aktørar. Det er viktig å presisere at når vi bruker nemninga *governancepartnerskap* og *governancenettverk* så inneber det samarbeid minimum mellom offentlege og private tilsette, men helst også med folkevalde og frivillig sektor.

Nelson og Zadek (2000) har påpeika at *governancepartnerskap* vert etablert av menneske og organisasjonar frå ulike konstellasjonar innan det offentlege, private og sivile samfunnet som tek del i frivillig, gjensidig gagnande og innovative samarbeid til innsats i høve til felles samfunnsmessige føremål gjennom å sameine felles ressursar og kompetanse.

På grunnlag av dimensjonane inkludering, ansvarlegheit og samordning som kjenneteikn ved partnerskap har Fockhart og Halkier (2002) identifisert tre typar partnerskap:

- *Institusjonelle partnerskap*. Partnerskap som inkluderer representantar frå offentleg og privat sektor i ei langsiktig og samordna ramme i ulike styre eller utval og som er støtta eller finansiert av lokale eller regionale myndigheiter.
- *Strategiske partnerskap*. Partnerskap med stor grad av koordinering av aktivitetar mellom ulike aktørar på regionalt nivå og som har ein planlagt og langsiktig strategi.
- *Prosjektpartnerskap*. Tidsavgrensa ordningar og avtalar knytt til lokale prosjekt på bakgrunn av felles forståing og interesser innafor særlege innsatsområde m.m.

Som ein ser kan ulike samarbeidsmodellar og partnerskap spenne frå semje mellom aktørar om å arbeide saman mot felles mål (institusjonelle partnerskap) til formelle avtalar som regulerer arbeidsdeling og oppgåver (strategiske og operative partnerskap). Etter vår meining er det difor viktig å ikkje oppfatte partnerskap som stabile organisasjonstypar, men partnerskapsbygging som ein dynamisk prosess der partnerskap tek ulike former etter behov, har ulike partnerar og der partnerane også har ulike roller. Det er til dømes stor skilnad mellom deltaking i eit institusjonelt partnerskap og eit strategisk partnerskap.

I spennet av mulegheiter er det behov for å samarbeide som relativt jamstilte partar. Det er likevel viktig å erkjenne at partane ofte ikkje er like. Samarbeidet vil vere viktigare for somme aktørar enn for andre, og handlingar kan verte påtvungne eller pålagt nokre aktørar av omsyn til andre, til dømes på grunn av økonomisk styrke eller faktiske mulegheiter til gjennomføring ut frå fellesskapsbehov. Slike forhold må vere erkjent av samarbeidspartane og om nødvendig gjennom kompensering av ulemper på kort eller lang sikt. Tillit og partnerskap må vere basert på at alle aktørar har ansvar for at ingen taper på samarbeidet. Partnerskap er middelet for å stimulere til langsiktig, utvidande samarbeid mellom aktørar.

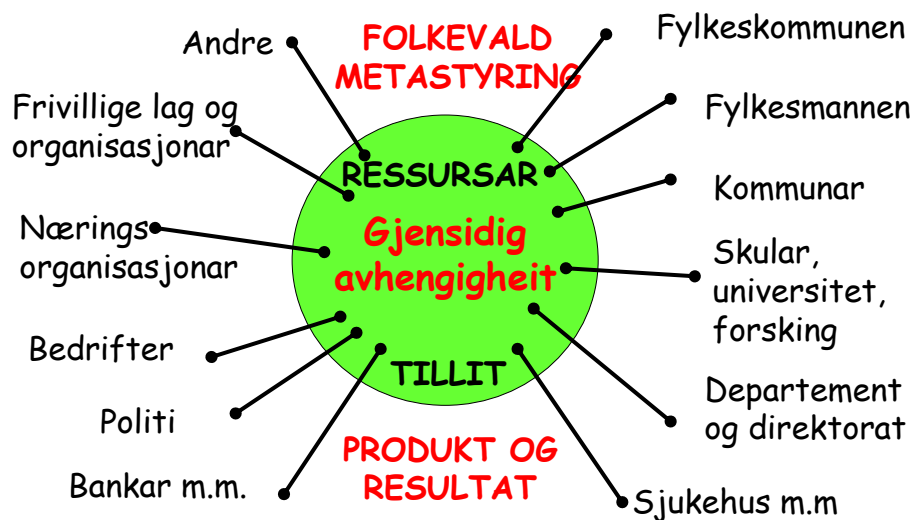
Skal slike partnerskap kunne utviklast krevst det også store endringar hjå aktørane sjølve, noko som vil ta tid. Ein kan ikkje forvente at til dømes offentlege sektoretatar utan vidare spontant skal akseptere nye roller og auka påverknad frå private aktørar. Det krevst lærande samarbeidsprosessar som syter for at aktørane oppfattar partnerskap som ein meir effektiv måte å arbeide på enn alternative, domeneavgrensa og nasjonalt standardiserte strategiar. Det krevst arbeidsprosessar og endring steg for steg, frå ein reaktiv til ein proaktiv arbeidsmåte bygd på lokale og regionale utfordringar. Målet må vere å utvikle proaktive offentlege institusjonar så vel som private føretak og organisasjonar.

I ulike samanhengar vert ofte partnerskap framstilt som handlingskraftige og effektive lokale eller regionale organisasjonar. Dette særleg knytt til meir overordna samfunnsendringar der ein har fått auka vektlegging av styringsmåtar der grensene mellom og innan privat, offentlig og frivillig sektor vert utviska og der det skjer endringar i relasjonane mellom staten, marknaden og det sivile samfunnet. Fordelane med partnerskap er særleg knytt til gjensidig avhengigheit mellom ulike aktørar, felles ansvar og potensiale for auka ressursallokering og synergieffektar (Elander 1998, Cars og von Sydow 2001). Det vert også påpeika at desse nye organisasjonsformene kan vere eit viktig supplement til dei vanlege politisk-demokratiske innflytingskanalane (Andersen 2003). Imidlertid må ein vere klar over utfordringar og dilemma knytt til partnerskapsorganisasjonar. Dette både i forhold til territorielle

avgrensingar, føresetnadane som deltakarane stiller med, evna til å akseptere ulikskapar og mulege interessekonfliktar (Arbo 2002). Vidare vert det frå nasjonal og internasjonal forskning peika på at partnerskap i høve til lokalt og regionalt utviklingsarbeid mellom anna kan medføre både fragmentering (Elander 1998), ineffektivitet (Cars og von Sydow 2001), demokratiutfordringar (Hudson 2001), identitetsutfordringar (Andersen 2002) og auka transaksjonskostnader (Scharpf 2001, Beetham mfl. 2002).

For å trekke dette inn i eit teoretisk perspektiv, så må governance-nettverk som laust kopla organisasjonar vere baserte på ei forståing av at ein er *gjensidig avhengig* av kvarandre for å oppnå meir enn ein kan greie kvar for seg, men samstundes må strukturen ha *autoritet* nok til å kunne skjere gjennom i konfliktsaker, til dømes i spørsmål om lokalisering av aktivitetar. Slike saker skaper ofte konflikt mellom aktørane, og kan bidra til å bryte ned den nødvendige *tilliten* som er nødvendig for å arbeide med lokal og regional utvikling over tid. At partnerskapen har ressursar (økonomiske midlar) å forvalte kan vere med å styrke samhaldet. Vidare er det behov for politisk metagovernance i form av fastsette regelverk, mål, rammer m.m. og ikkje minst at partnerskapen kan vise til gjennomførte handlingar med konsekvensar i samsvar med formålet med partnerskapen (sjå figur 3.1)

Samhandling i governancepartnerskap krev at deltakarane har fullmakter og midlar til å kunne delta i gjennomføring av planar og tiltak. Om slike manglar, vert aktørane fort uinteressante for dei andre deltakarane. Tilsvarande er kravet at samarbeidet er reelt, at det er muleg å forhandle seg fram til mål, strategiar og handlingar, og at ikkje ein part saboterer eller overprøver avtalar. Dette krev at aktørar som har overordna eigarar, må ha fullmakter frå og undervegs drøfte mulege løysingar med desse.



Figur 3.1 Governancepartnerskap

Figuren får fram at partnerskap er frivillig samarbeid mellom aktørar som ser felles interesser i å arbeide kollektivt for å fremme egne og samfunnets interesser. Slike nettverksorganisasjonar får normalt ikkje meir makt enn det dei ulike aktørane tillet. Ofte ser ein at når dei kollektive interessene i nettverksorganisasjonen stir mot eigeninteressene så melder ein seg ut. Dette gjeld både aktørar frå offentleg, privat og frivillig sektor. Spesielt når det gjeld offentleg aktørar ser ein at dei kollektive interessene i nettverket blir underordna sektoren eller etaten sine eigeninteresser. For å ha eit sterkt nettverk som kan gjennomføre handlingar, har erfaringar vist at det er viktig med tillit mellom aktørane, at nettverket har noko pengar som det kan disponere, og at det er underlagt demokratisk kontroll som sikrar innsyn og kontroll.

Det er vidare viktig å få fram at slike governance-strukturar skiller seg frå det offentlege styringsverket, eller det som blir kalla government-strukturar, ved at sistnemnde har makt og autoritet frå lover og vedtak og at dette har nedfelt seg i eit hierarki. Governance-strukturar har ikkje utan vidare makt, men må i stor grad skaffe seg denne sjølv. Dette inneberer at den instrumentelle måten å styre og planlegge på, som føreset at den som planlegg har makt til å gjennomføre handlingane, ikkje er eigna i partnerskap. Ein må i staden bruke kommunikative planleggingsopplegg der sjølve prosessen bidreg til å bygge opp makt og til å legitimere parterskapet som politisk aktør (Amdam og Amdam 2000, Amdam 2005).

4. Eit fagleg perspektiv på planlegging i folkehelsearbeidet

Det finst ikkje ein måte å planlegge på som er eigna i alle situasjonar. Alexander (1984) skriv om samanbrotet i den instrumentelle rasjonelle planlegginga, og viser til dei mange handlingsmåtar som dette paradigmesamanbrotet blir møtt med. Den eine er rituell respons, det vil seie at planleggarar held fram som ingenting har skjedd. Andre svarer med endå meir instrumentell rasjonalitet. Andre igjen foretek ein unngåingsrespons, det vil seie å akseptere avgrensinga, men ikkje å ta konsekvensane. Denne responsen var særleg framtredd hos samfunnsvitarar, hevdar han, og han viser mellom anna til Simon (1957) og Lindblom (1959). Sjølv meiner han at søkingsresponsen er den mest konsistente. Han viser her til sentrale bidrag basert på systemperspektiv og kybernetikk (Travis 1977), og til bidrag om transaktiv planlegging (Friedmann 1973) og sosial læring som stressar tilbakeføring frå omgivnaden (Schön 1983). Vidare viser han til Bolan (1980) om eksistensialisme og fenomenologi, til Mason og Mitroff (1981) og Nadler (1981) om designtilnærminga i planlegginga, og ikkje minst viser han til Forester (1981) om kritisk planleggingsteori basert på kommunikativ rasjonalitet.

I eit seinare arbeid viser Alexander korleis ulike former for rasjonalitet blir assosiert med forskjellige innfallsvinklar til planlegging. Han deler planlegginga sine metodar inn i fire paradigme: "rational planning, coordinative planning, communicative practice, and planning as frame setting" (Alexander, 2000:247). Han argumenterer for at dei ulike metodane kan og bør blir brukt i forskjellige situasjonar, men også saman. Alexander hevdar at rasjonalitet er ein føresetnad for alle planlegging, og meiner med det at: "Rational planning is planning that has and can give reasons justifying a course of action" (Alexander, 2000:243). Han hevdar vidare at kommunikativ planlegging ikkje står i motsetning til instrumentell planlegging, men heller at diskusjon og argumentasjon er ein vesentlig føresetnad for utøving av instrumentell makt. Her er Alexander på linje med mange andre som Dryzek (1990), Friedmann (1992), Forester (1993), Healey (1997, 2005), og ikkje minst Habermas (1995) som meiner at i ein politikk legitimerande prosess må den kommunikative fornuften vere overordna den instrumentelle.

Oppsummert kan ein seie at planlegging blir oppfatta som eit reiskap for å fremme ulike former for rasjonalitet i politiske prosessar. Difor er det også viktig at planleggarane ikkje berre har kjennskap til planlegging som reiskap, men at dei også kjenner til den politiske røyndomen som verktøyet skal brukast i. Planleggarar som manglar nødvendig innsikt i politiske prosessar, kan gjere feil som medfører at både planleggaren sjølv og planlegginga

som aktivitet kjem i miskreditt. Jacobsen (1964) har gitt ein definisjon på politikk som blir mykje brukt. Han skriv at politikk kan oppfattast som ein aktivitet som går ut på å formulere problemstillingar, prøve å få problemstillingane aksepterte som bindande og eventuelt å få organisert kontinuerleg problemløysande aktivitetar omkring dei. Til samanlikning har Lundqvist (1976) definert planlegging som ein framtidsretta prosess der aktørane søker å oppnå kontroll over sine omgivnader for derigjennom å kunne gjennomføre sine intensjonar. Ein liknande definisjon er gitt av Østerud (1979:12) som skriv at samfunnsplanlegging er eit system av strategiske vedtak for å utforme framtidige handlingsvegar. Desse definisjonane uttrykker langt på veg det same, nemleg det å sette problem på den politiske dagsordenen, oppnå kontroll eller makt, for dermed å påverke produksjonen av problemløysinga.

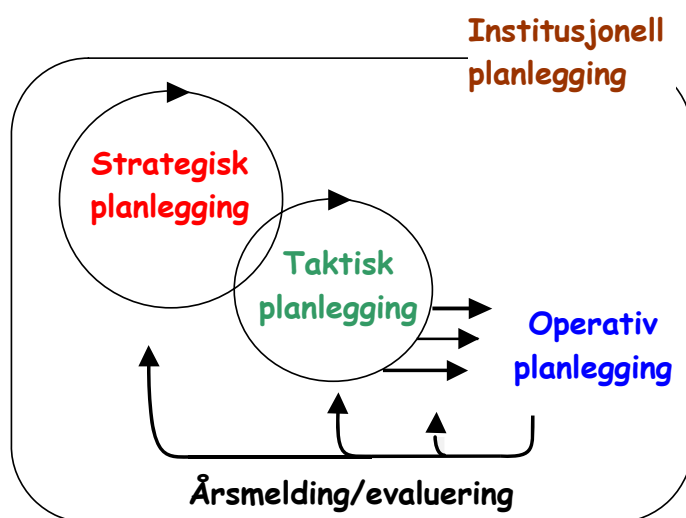
Makt i den politiske prosessen handlar om å

- Oppnå aksept og legitimitet for arbeid
- Sette noko på den politiske dagsorden
- Organisere produksjonen
- Gjennomføre tiltak
- Evaluere og lære

Figur 4.1. Makt i politiske prosessar

Dersom vi oppfattar planlegging som ein reiskap i den politiske prosessen slik som Jacobsen definerer han, blir utfordringa å skape ei erkjenning slik at ein får akseptert aktuelle problem, og å organisere handlingar slik at problema blir løyste på ein framtidsretta og intendert måte. Både politikk og planlegging handlar såleis om makt til å fremme egne og andre sine ønskje, interesser og verdiar. Institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging blir ofte samla sett framstilt som ein planleggingsmodell eller eit planleggingssystem, der delane er ulike med omsyn til tidshorisont, søkelys, nivå, formål m.m. Ei anna side ved modellen er at den

vektlegg forholdet mellom interne og eksterne tilhøve. På den måten blir aktørane i prosessen merksame på sitt samfunn og sin organisasjonen si avhengigheit til omgivnaden, og aktørane sine ofte avgrensa mulegheiter til å kunne få gjort noko åleine. Denne erkjenninga er viktig å få fram i den regionale og kommunale planlegginga, der samarbeid med andre aktørar ofte er heilt nødvendig for å få gjennomført ønskte handlingar. I figur 4.2 skisserer vi elementa og samanhengane mellom elementa i eit kommunalt plansystem basert på denne planleggingsmodellen.



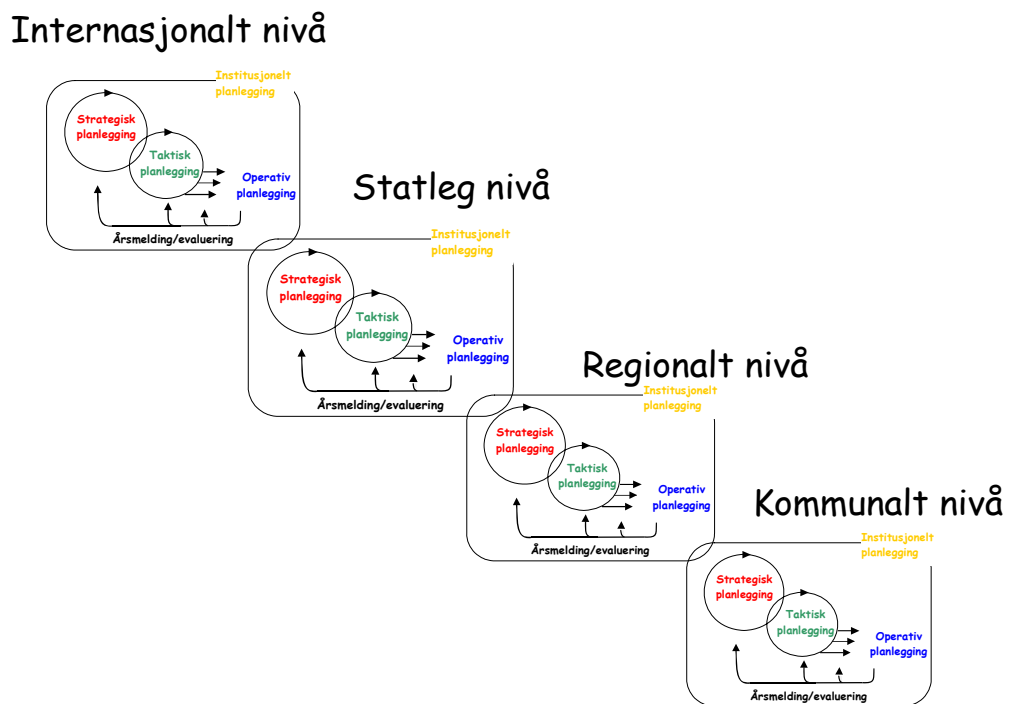
Figur 4.2: Verktøy i kapasitetsbyggande plan- og utviklingsarbeid

Institusjonelt planlegging

Med institusjonell planlegging meiner vi dei rammene for aktiviteten som blir sett av overordna styringsnivå, og dei rammene som den planleggande eininga sjølv setter, eller er med på å sette. Institusjonell planlegging er det Alexander (2000) kallar ”planning as frame setting”. Slike rammer kan vere lover og regelverk, krav til måloppnåing og resultatrapportering, tildeling av løyvingar m.m. I mange samanhengar inngår regionalt og kommunalt utviklingsarbeid i nasjonale og internasjonale program, og då vil sjølve programmet danne rammer for korleis utviklingsarbeidet kan drivast. Vidare vil den regionale aktøren sine eigne planar og retningsliner fungere som rammer for det kommunale utviklingsarbeidet. Om ein vil kan ein kalle dette ei form for *metaplanlegging* eller

planlegging av planlegginga, og denne planlegginga kan forståast som metagovernance når det er snakk om styring av governancepartnerskap.

Institusjonelle planprosessar blir gjennomførast på lokalt, kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå, og fungerer ofte slik at det vi kallar operativ planlegging på eit nivå fungerer som institusjonell planlegging på nivået under. I praksis blir mange forsøks- og utviklingsprogram gjennomført slik at eit konkret tiltak på nasjonalt nivå støttar opp om utvalde fylke ved å inngå partnerskapsavtalar med dei. Denne statusen vil vere med å sette rammer i dei utvalde fylka og grip såleis rett inn i det vi kallar den institusjonelle planlegginga på fylkesnivået. Liknande relasjonar kan eksistere mellom fylka og utvalde kommunar i fylka, og mellom kommunar og lokale organisasjonar (Higdem 2007). Limet i desse relasjonane skal vere partnerskapa. I sum gir dette det som blir kalla implementeringsprogram (Hjern og Porter 1981) eller *implementeringskjeder*. (Sjå figur 4.3)



Figur 4.3: Ei forståing av forsøks- og utviklingsprogram som implementeringskjeder

Strategisk planlegging

Formålet med planlegging på det strategiske nivået er å orientere seg i forhold til eigen situasjon, omgivnaden og framtida, og på dette grunnlaget sette seg ein visjon og peike ut innsatsområde og strategiar for å nå denne ønskte tilstanden. Den strategiske planlegginga gjeld tolking, drøfting og erkjenning av viktige utviklingstrekk og utfordringar, perspektivet er langsiktig, og innhaldet bør ideelt sett kunne stå uendra ei tid. Strategisk planlegging er difor eigna til å fange opp dei store utviklingslinene, og til å fokusere på dei største utfordringane. Sjølv om omgivnaden kan vere skiftande, kan hovudutfordringane likevel vere rimeleg stabile over tid. Strategisk planlegging kan difor gjennomførast som ein toppa innsats i ein avgrensa periode i til dømes ein fireårig syklus, og kan nedfelle seg i retningsgivande plandokument som inneheld innsatsområde og utbyggingsmønster. Våre erfaringar tyder på at dersom den strategiske planlegginga skal fungere som retningsgivande for utviklinga, må innhaldet i den strategiske planlegginga vere både kjent og erkjent. Brei deltaking i mobiliserande prosessar rundt strategisk planlegging synest å kunne bidra til å styrke planen som eit breitt akseptert måldokument. Innhaldet i den strategiske planlegginga bør avspegle det erkjeningsnivået deltakarane er på. Der erkjenninga av utviklingstrekk og utfordringane er svak og sprikande, kan det ta lang tid å mobilisere folk til innsats. Strategisk planlegging kan oppfattast som det Alexander kallar ”communicative planning”.

Taktisk planlegging

I motsetning til planlegginga på det strategiske nivået, er planlegginga på det taktiske nivået fokusert på den kortsiktige ressursinnsatsen for å nå dei strategiske måla, og ho er meir detaljert og gjennomføringsorientert, og ho er ikkje berre retningsgivande, men er meir eller mindre bindande. Taktisk planlegging er det Alexander kallar for ”coordinative planning”. Den taktiske planlegginga får sine rammer frå den strategiske planlegginga gjennom val av innsatsområde og val av strategiar. Den taktiske planlegginga gjeld innhenting, utvikling og organisering av ressursane. Taktisk planlegging fokuserer på dimensjoneringa av ressursane og fordelinga mellom ulike delområde, sektorar, lokalsamfunn, program o.l. Plandokument som inngår her er utbyggingsprogram i form av bindande arealdisponering i fylkes-, og kommunedelplanar og diverse handlingsprogram for samfunns- og organisasjonsutviklinga og som gjerne har ein planhorisont på fire til fem år. I både fylke og kommunar er den årlege økonomiplan (normalt inkludert årsbudsjettet) ein svært sentral taktisk plan. Den taktiske planlegginga er heilskapleg i den forstand at ho i alle høve har som intensjon å samordne og koordinere aktivitetane i den planleggande eininga. Vi har erfart at det i den taktiske

planlegginga er viktig å skilje mellom dei tiltaka og endringane ein kan gjennomføre sjølv, i samarbeid med andre og dei berre andre kan gjennomføre. Dette skiljet er ikkje minst viktig i samband med samfunnsutviklinga som har mange aktørar i partnerskap.

Operativ planlegging

Planlegginga på det operative nivået er mest avgrensa både i forhold til tidsperspektiv og plantema. Formålet med den operative planlegginga er å styre produksjonen og å fremme produktiviteten slik at ressursane blir godt utnytta. Operativ planlegging set opp konkrete arbeidsmål for einiskilde aktivitetar med basis i den strategiske og taktiske planlegginga. Operative planlegging er det som Alexander (2000) kallar for rasjonell eller meir presist instrumentell rasjonell planlegging. Operativ planlegging omfattar gjennomføringsplanlegginga av produksjonsordrane frå den taktiske planlegginga, det vil seie planlegginga av konkrete tiltak og det daglege gjennomføringsarbeidet. Plandokument som kan reknast til den operative planlegginga er årsbudsjett, reguleringsplanar, utbyggingsplanar, utbyggingskontraktar m.m. Vi har erfart at den strategiske og taktiske planlegginga lett kan få tilslutning fordi den mellom anna berre uttrykker intensjonar om handling. Den operative planlegginga krev derimot forplikting til sjølve gjennomføringa av handlinga, og den føreset difor juridisk bindande former for samarbeid. Gjerne i form av detaljerte avtalar og kontraktar mellom partane for kvart einiskild samarbeidstiltak. Dette har ofte vist seg å vere eit kritisk punkt. Det synest vere lett å få til engasjement og deltaking så lenge ein ikkje treng å forplikte seg til å vere delaktig i gjennomføringa, men når dette kjem på dagsorden, kjem også fråfallet av deltakarar. Med ei spissformulering kan ein seie at ein del aktørar er med berre så lenge dei kan sette mål for andre sine aktivitetar. Vi trur ikkje dette problemet let seg løyse ved å avgrense deltakinga til dei sentrale aktørane i gjennomføringa. Vi trur, og vi har erfaringar som tyder på at planlegging som aktivitet over tid, medfører meir realistiske mål og større forplikting til handling. Prosess- og resultatevaluering kan oppfattast som hovudnøkkelen for å få til ein slik prosess.

Prosess- og resultatevaluering

Prosess- og resultatevaluering er viktig for at ein skal kunne knyte samanhengar mellom handling og kunnskap. Gjennom evalueringar kan ein få fram opplysningar om både produksjonen, produktet, produktiviteten og effektane av tiltak og endringar som er gjennomførte. Denne tilbakeføringa av kunnskap kan gi grunnlag for meir aktiv læring, betre kunnskapsgrunnlaget om situasjonen, og betre kunnskapen om kva mulegheiter og

avgrensingar planlegginga har som prosess. Gjennom evalueringa kan ein kontrollere at gjennomføringa av tiltaka og endringane held seg innafor vedtekne ressursrammer, målsettingar, regelverk, og om folk får tilfredsstilt behova sine. Tilbakeføringa av erfaringar og resultat må difor knytast til både den institusjonelle, strategiske, taktiske og operative planlegginga. Erfaringar tyder på at slike evalueringar, trass i gode intensjonar, tenderer mot å ta med berre det som er målbart og det som er ønskjeleg å måle. Evalueringsprosessane har difor eit lag med å bli svært instrumentelle målingar av produkt og prestasjonar (output) opp mot dei konkrete operative og taktiske måla, og bidreg lite til ein læringsprosess der effektane blir sett i forhold til dei strategiske måla og dei institusjonelle formåla som ligg til grunn for handlingane (outcome). Sjå mellom andre Norman (2006) som skriv at dette i stor grad er tilfelle for offentleg sektor i New Zealand, og han meiner dette er ein konsekvens av New Public Management reformer. Likande reformer som vi også har iverksett her til lands.

5. Identifisering av fem variablar i kapasitetsbyggande prosessar

Mange har drøfta omgrepa institusjonell kapital og kapasitetsbygging og dei synest vere einige om at mange vilkår må vere tilstades for at prosessane skal vere kapasitetsbyggande (Amin og Thrift 1994, Vigår, Healey, Hull og Davoudi 2000, Healey, Madanapour og Magalhaes 1999). I Healey m.fl. sin modell inngår det som dei kallar kunnskapsressursen og relasjonsressursen som påverkar mobiliseringsressurs, og som summerer seg til den institusjonelle kapitalen. I tillegg understrekar dei at den institusjonelle kapitalen også kan påverkast utanfrå. Vi er einige med Healey m.fl. (1999) om at institusjonell kapital må givast ein eigenverdi fordi at den institusjonelle kapitalen ikkje berre er summen av dei tre ressursane, men blir påverka av mellom anna overordna styring. Det eksisterer difor eit behov for ekstern påverking av den institusjonelle kapitalen for å gi gode vilkår for den regionale og kommunale kapasitetsbygginga, eller sagt på ein annan måte, det er behov for å styre kapasitetsbygginga. Det er her omgrep som *metagovernance* i tydinga styringa av governance, kjem inn og gir meining (Sørensen 2004). Ein svakheit som vi ser ved Healey sin modell er at dei tre ressursane som inngår i modellen er overlappande og til dels vanskeleg å operasjonalisere (Ouff 2007). I vår modell som vi presenterer nedanfor, blir desse svakheitene forsøkt utbetra med å innføre det vi kallar variablar i utviklingsprosessar, og ved å operasjonalisere desse i omgrep som er kjent frå planleggingslitteraturen. Basert på våre erfaringar frå bruken av planlegging som verktøy for stimulering av lokal, kommunal og regional endring, har vi kome fram til at det eksisterer nokre sentrale variablar i utviklingsprosessane. Vi meiner at dersom ein ønskjer regional og kommunal kapasitetsbygging, bør utviklingsarbeidet påverke følgjande fem variablar (sjå figur 5.1):

Organiseringsvariabelen

Både våre og andre sine erfaringar viser at det er viktig at mobiliseringa gir legitimitet til dei lokale aktørane og partnerskapa, og at mobiliseringa stimulerer til danning og endring av organisasjonsstrukturar, -kulturar og -prosessar. Gjennomføringsansvaret kan ligge hos offentlege, private eller frivillige organisasjonar, men når det gjeld eit tverrsektorielt politikkområde som regional og kommunal samfunnsutvikling, er det svært ofte ønskjeleg med partnerskapsordningar mellom offentlege, private og frivillige organisasjonar. I politisk sektoriserde og segmenterte samfunn som det norske, vil det for samfunnsutviklinga ofte vere avgjerande for den vidare utviklinga, at dei får til organiserte samarbeid på tvers av etablerte organisasjonsgrenser. Det er difor viktig å få til arbeidsdeling og samarbeid med styringsnivå som stat, fylke, regionar og kommunar, og med frivillige lag og organisasjonar, private føretak og offentleg verksemd.

Gjennomføringsvariabelen

Med gjennomføringsvariabelen meiner vi her i kva grad dei lokale og regionale aktørane og partnerskapa, åleine eller i samarbeid med andre, har kapasitet og verkemiddel til oppfølging og iverksetting av tiltak og endringar som kan påverke samfunnsutviklinga. Det er sjølvstøtt ønskjeleg at iverksettinga av tiltaka og endringane blir mest muleg i samsvar med egne planar, men for å oppnå det krevst det at ein har makt og kontroll over iverksettingsprosessen. Det føreset at den instrumentelle, strategiske og taktiske planlegginga har fungert tilfredsstillande avklarande og legitimerande.

Læringsvariabelen

Med dette meiner vi ein læreprosess som får fram kunnskap om hendingar og handlingar, som kan gi ny erkjenning, og som dermed kan fremme nye praksis. Dette kan også innebere avviksvurdering, feilretting, kvalitetskontroll m.m. Samfunnsretta plan- og utviklingsarbeid er kapasitetsbyggande prosessar som inneber at folk tar ansvar og handlar kollektivt. For å stimulere slike prosessar, viser våre erfaringar at det er viktig å etablere møteplassar eller læringsarenaer der folket gjennom interaksjon med kvarandre kan lære gjennom meiningsbryting og samhandling, og dermed også oppnå større innsikt i situasjonen for samfunnet. Dersom plan- og utviklingsarbeidet blir gjennomført slik at berre eit fåtal personar deltar, vil det overordna målet med ein meir kapasitetsbyggande prosess vere vanskeleg å oppnå, nettopp fordi for få lærer korleis dei kan bere prosessen vidare.

Kontekstvariabelen

Dei fleste av dei variablane som vi har omtalt ovanfor, verkar gjensidig inn på kvarandre. Dei kan summere seg til både positive og negative sjølvforsterkande prosessar. Våre erfaringar tyder på at ein kapasitetsbyggande prosess føreset at alle dei fire førstnemnde interne variablane er rimeleg sterke, og at kontekstvariabelen korkje fremmar eller hemmar desse variablane for sterkt. Vi meiner at planlegging på den eine sida bør vere mobiliserande og innovativ i forhold til å fremme nye erkjenningar, nye organisasjonsmåtar, nye handlingar og stimulere læring. Men på den andre sida bør planlegginga også vere kontrollerande og allokereande i forhold til ein fornuftig bruk av naturressursar, kapital og menneske. Det finst sjølvsagt delte oppfatningar av balansen mellom innovasjon og allokering, og etter ein periode der regionalpolitikken la vekt på allokering med omfordeling av vekst (fordelingsregimet), er vi no inne i ein periode der innovasjon med vekt på lokalt engasjement og nyskaping blir tillagt relativt større vekt (utviklingsregimet) (Bukve og Amdam 2004).

Vi lyt her få presisere at det å tilfredsstillende dei fire førstnemnde variablane i utviklingsprosessar er ein nødvendig, men ikkje ein tilstrekkeleg føresetnad for ein vellykka prosess. Sett i forhold til makrokraftene i samfunnet, blir positive endringar i desse variablane for mikrokrefter å rekne. Difor blir nettopp samspelet mellom dei eksterne makrokraftene i omgivnaden og dei indre kraftene i regionen, avgjerande for kva resultat ein totalt sett kan oppnå. Dette kan sjølvsagt føre til større regional ubalanse ved at dei dyktige og sterke regionane oppnår mest, og at dei mindre dyktige og svake blir taparar. Ein konstruktiv ovanfrå ned politikk er å oppfatte som nødvendig for å fremme nedanfrå opp politikken, men ein god balanse er ikkje lett å få til i praksis. For sterk dosering av fordelingspolitikk kan skape avhengigheit, og for svak dosering kan skape regionale skilnader. Dersom slike skilnader oppstår, er det også problematisk å iverksette utjamning, fordi det vil verke demotiverande på dei som har brukt tid og krefter på å mobilisere eigne ressursar. Hjelp til dei som heng etter i utviklinga strider også med konkurranselogikken i utviklingsregimet. Ofte er det også slik at dei regionane som blir hengande etter manglar den institusjonelle kapitalen til å utnytte hjelp kanalisert til dei gjennom fordelingspolitikken. I slike tilfelle kan det ofte vere ein farbar veg å vente med i alle fall omfattande hjelp, til regionane har bygd opp ein tilfredstillande institusjonell kapital.

Samspelet mellom makrokraftene og mikrokraftene har i dag avgjerande innverknad på arbeidet med å fremme og hemme regionale utviklingstrekk. Dette stiller utan tvil landsdelar, fylke og kommunar overfor nye utfordringar, der det blir nødvendig å ta eit større ansvar for

eiga utvikling. Vi har erfart at slike prosessar kan stimulerast ved hjelp av planlegging, dersom planlegginga greier å stimulere dei aktuelle variablane og samstundes bidreg til god balanse mellom dei. Slike kapasitetsbyggande prosessar kan også bidra til legitimering av den institusjonelle kapitalen (Amdam 2005, Healey 2005).

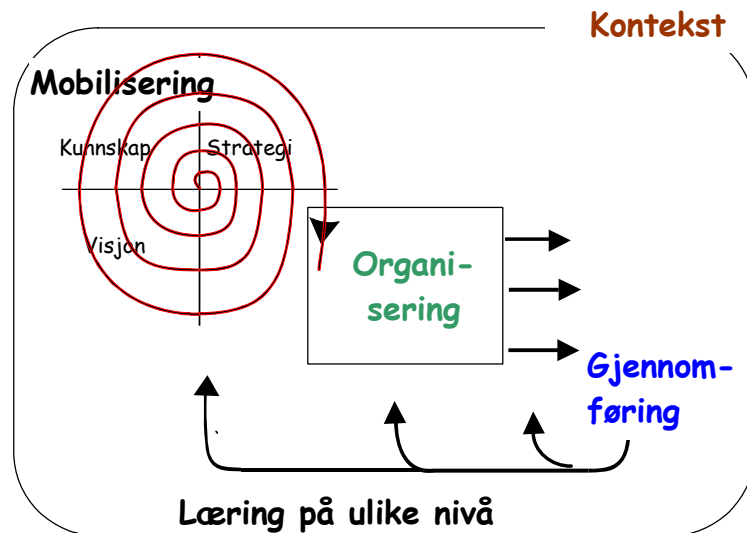
6. Planlegging som ein legitimerande politisk prosess

I kapasitetsbyggande prosessar kan legitimitet oppfattast som å rettferdiggjere eksistensen av regionale, kommunale og lokale samfunnsutviklingsaktør. Når det gjeld legitimitet, kan ein skilje mellom ulike kjelder. For det første er det viktig å skilje mellom legitimitet som kjem ovanfrå i styringsverket, og legitimiteten ein oppnår nedanfrå gjennom eige arbeid.

Legitimitet ovanfrå er basert på delegert ansvar og makt til å forvalte lover, regelverk, ressursar og andre verkemiddel i den offentlege produksjonen (in put legitimitet). Legitimitet nedanfrå er avhengig av kva ein greier som politisk institusjon å bidra til med omsyn til bygging av identitet, fellesskap og former for samarbeid som gir konkrete resultat (out put legitimitet).

Vidare er det viktig å skilje mellom legitimitet basert på instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Det er den legitimiteten som er knytt til den instrumentelle logikken, som er mest vektlagt i debatten om offentleg sektor no. Det vil seie at rettferdiggjeringa av regionar kan grunnjevast i ein teknisk og økonomisk effektiv produksjon av varer og tenester. Denne forma for legitimitet blir vektlagt i dei reformene som no går føre seg i offentleg sektor, og som hentar sin ideologi og sine handlingsmønster frå New Public Management, sjå mellom anna Hood (1991), Klausen (2001), Christensen (2004), Norman (2006). Denne forma for legitimitet har fått ein svært dominerande plass i moderniseringa av offentleg sektor, men nokre hevdar at for offentleg sektor er ikkje dette nok (Eriksen 1993a). I tillegg til oppnådde prestasjonar og resultat, må det stillast krav til sjølve produksjonsprosessen. Det vil seie at prosessen gjennom kommunikativ logikk også må bidra til å gjere offentleg sektor meir demokratisk, gjennomsiktig, rettferdig og human, og ikkje berre meir effektiv og resultatorientert. Dess meir avgjerdene bygger på gyldige argument og ikkje på særinteresser, makt og mytar, dess meir vil dei også uttrykke allmenne interesser, og dermed vere gjenstand for akseptering (Eriksen 1993b).

Habermas skriv at ein ikkje kan framtvinge kommunikativ logikk på aktørane, og at konsensus berre kan kome i stand i den grad aktørane overheld krava til den *tvangsfrie diskursen* eller den *ideelle samtalen*. Det vil seie ein situasjon der all handlingstvang og alle tids- og ressursavgrensingar er sette til side. Ved å innføre krava om *maktlikevekt* og *grunngevingstvang* meiner han at den kommunikative logikken kan styrkast både i samfunn og organisasjonar (Habermas 1984, 1987 og 1995). Vi tolkar ikkje krava til den tvangsfrie diskursen slik at regionalt og kommunalt plan- og utviklingsarbeid skal vere utan instrumentell makt og særinteresser, men heller at plan- og utviklingsarbeid skal vere ein

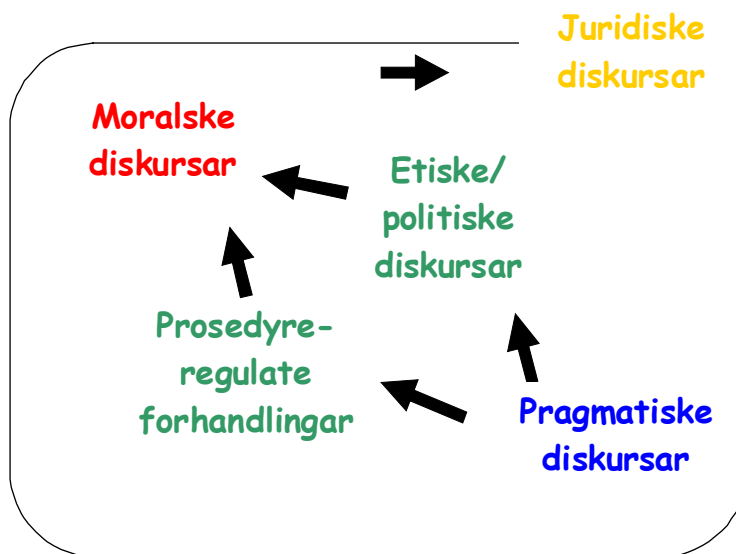


Figur 5.1: Variablar i kapasitetsbyggande plan- og utviklingsarbeid

Mobiliseringsvariabelen

Med mobiliseringsvariabelen meiner vi aktivisering og samling av folket for å fremme kollektive og individuelle handlingar. Dette kan stimulerast ved å styrke felles oppfatningar om utviklingstrekk og utfordringar, og om korleis ein kan arbeide for å nå felles mål. Dette inneber at ein greier å fokusere på strukturar og prosessar, på samanhengar mellom lokalsamfunnet og storsamfunnet, og på korleis lokale, kommunale og regionale styringsorgan kan arbeide for å påverke desse elementa og relasjonane. Det å skape oppslutning om utnyttinga av eigne komparative fordelar er viktig i mobiliseringsarbeidet. Vi har erfart at for å oppnå dette, er det viktig å skipe til meiningsbrytingsprosessar som samlar befolkninga og andre viktige aktørar på tvers av politiske styringsnivå, styringssystem og politiske interesser, og på tvers av personlege kjenneteikn som alder, kjønn, yrke, status m.m. På denne måten kan ein stimulere gruppedanningar, organisasjonsbygging, alliansar og nettverk som kan generere ei lokal sosial makt som etter kvart kan transformerast til ei politisk makt. Erfaringar viser at den sosiale makta kan stimulerast, men at prosessen kan ta lang tid før den genererer nok kraft til å oppnå store politiske endringar. Likevel synest det vere heilt klart at ein vellykka mobiliseringsprosess kan gi tilstrekkeleg ny erkjenning om svakheitene ved den noverande organiseringa til å få setje i verk omfattande endringar i organisasjonsvariablane.

prosess der særinteresser blir avstemt mot kvarandre, og der ulike former for plan- og strategidokument gir uttrykk for ein brei allmenn vilje som kan akseptert og støttast av mange aktørar. I det moderne samfunnet har den instrumentelle logikken fått dominere over den kommunikative, og det er nettopp ein betre balanse mellom dei to logikkane som Habermas (1995) argumenterer for når han skriv om sin prosessmodell for fornuftig politisk viljesdanning. Her snakkar Habermas om fleire ulike diskursar som til saman dannar ein politisk legitimerande prosess. Habermas forstår den politiske viljesdanninga som ein prosess som startar med *pragmatiske* diskursar, og som går vidare til *etisk-politiske* og *moralske* diskursar alt etter kva for konflikter ein har. Desse diskursane skal føre fram til *juridiske* diskursar. *Forhandlingar* kan vere alternative prosessar der diskursar ikkje gir tilstrekkeleg konsensus (Eriksen 1994). Vi har erfart at regionalt, kommunalt og lokalt plan- og utviklingsarbeid kan teoretisk forankrast i denne modellen for politisk viljesdanning.



Figur 6.1: Legitimerande politiske prosessar

Kjelde: Basert på Habermas (1995)

I eit doktorgradsarbeid blir Habermas sin modell om politisk viljesdanning tilpassa til ein modell for plan- og utviklingsarbeid (Amdam 1997a, 1997b, 2001a). Dette vart gjort ved å knyte samanhengar mellom planleggingsverktøy, utviklingsvariablar og diskursar i legitimerande prosessar. I modellen er det fire element som er kjeda saman, og den

kapasitetsbyggande prosessen er avhengig av alle elementa. Gjennom denne modellen oppnår ein å synleggjere at noverande plansystem kan brukast som reiskap i utviklingsarbeid både i samfunn og organisasjonar (Amdam og Amdam 2000).

Brukt på regionalt og kommunalt utviklingsarbeid kan denne modellen fremme forståinga av at alle elementa i utviklingsprosessen må vere til stades for at den skal fungere legitimerande på dei samarbeidande organisasjonane. I korte trekk går modellen ut på at regionalt og kommunalt utviklingsarbeid er ein kontinuerleg prosess for mobilisering, organisering, gjennomføring og læring, og i gjensidig relasjon til konteksten.

- Den institusjonelle planlegginga kan forståast som den formelle behandlinga og statusen til plandokumentet som plan- og utviklingsprosessen skaper, men også som planen for plan- og utviklingsarbeidet (juridiske diskursar).
- Strategisk planlegging er ein reiskap til å mobilisere brei deltaking. Mobiliserande planlegging er særleg aktuelle i situasjonar der ingen har den nødvendige legitimitet og aksept til å styre, og der ein treng samling om nye mål, verkemiddel og nye autoritetar (moralske diskursar).
- Taktisk planlegging er ein reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett og til å definere, organisere og prioritere avgrensa prosjekt, aktivitetar og endringar (etiske/politiske diskursar).
- Operativ planlegging er ein reiskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar i regionar bør baserast på (pragmatiske diskursar).
- Ved å knyte prosess- og resultatevaluering til både dei institusjonelle, strategiske, taktiske og operative nivåa i planlegginga, kan ein skape lærande prosessar.

Juridiske diskursar, institusjonell planlegging og kontekst

Dei *juridiske* diskursane gjeld sjølve styringsverket sin legitimitet og rettsreglane sin konsistens. Dette tolkar vi til også å kunne omfatte ulike plan- og strategidokument sin normative verknad i forhold til andre planar, regelverk og retningsliner for samfunnsstyringa. Vidare vil vi ta med framforhandla og avtalt samarbeid mellom aktørane i partnerskapsorganisasjonar.

Dei governancepartnerskapa som er typiske i det regionale og kommunale plan- og utviklingsarbeidet, og som ligg i skjeringsflata mellom den vertikale og horisontale maktstrukturen, er i den spesielle situasjonen at dei treng aksept og legitimitet frå begge strukturane. Det vil seie frå styringsnivåa kommunar, fylke og stat, og frå styringssystema frivillig, privat og offentleg sektor inkludert folkevalde. I regionalt og kommunalt utviklingsarbeid medfører det at plandokument må handsamast formelt i sjølve governancepartnerskapen, men også i dei aktuelle medlemsorganisasjonane. Når planar skal gjevast formell status, er det difor ikkje berre ein, men mange juridiske diskursar som er

aktuelle. Ofte har desse diskursane ikkje innbyrdes konsistens, og følgeleg blir legitimiteten til slike governancepartnerskap og deira planar ofte svært låg fordi dei juridiske diskursane ikkje gir klare rammer for arbeidet.

For alle politiske institusjonar er den juridiske diskursen ein av dei fundamentale dimensjonane fordi den eigentleg omhandlar eksistensgrunnlaget deira og uttrykker omgivnaden sin aksept av dei. Her vil det kunne vere eit skilje mellom etablerte institusjonar og institusjonar under etablering. For etablerte institusjonar blir det å stå imot omgivnadens trykk i retning av endringar i innarbeidde strukturar, prosessar og kulturar ofte møtt med motstand (Olsen 1988). For nye politiske institusjonar er det ein gjensidig relasjon mellom det å tilkjempe seg makt i praktisk politikk og det å oppnå ein formell posisjon i styringsverket. Vi vel difor å kalle planlegging på dette nivået for *institusjonell planlegging* for å skilje ho frå strategisk, taktisk og operativ planlegging. Deltaking i slike planprosessar og tilslutning til plan- og strategidokumenta, gir grunnlag for institusjonelle partnerskap.

Moralske diskursar, strategisk planlegging og organisering

Moralske diskursar er aktuelle når ulike verdiar og tilhøyrande handlingsmønster står mot einannan, til dømes når ein i planlegginga set brei folkeleg deltaking opp mot raske avgjerder. Den moralske diskursen gjeld spørsmålet knytt til å allmenngjere folk sine handlingar, behov, interesser og verdiar innafor det vi kan kalle det gode samfunn. Denne aktiviteten kan også kallast ein konsensusbyggande aktivitet (Innes, Gruber, Thompson og Neuman 1994), og kan innebere å utvikle ei brei felles forståing om utviklingstrekk og utfordringar, visjonar for kva for ein situasjon ein ønskjer, og strategiar for å nå denne situasjonen. Det vil seie å samle seg om ein politisk dagsorden (Lukes 1974), og å bygge opp ein kollektiv handlingskapasitet og eit nødvendig verdifellesskap i samfunn og organisasjonar. Dette er innhaldet i *mobilisering* og *strategisk planlegging*, og kjem til uttrykk i plan- og strategidokument som blir kalla overordna, langsiktige, strategiske m.m. Deltaking og tilslutning til slike dokument gir grunnlag for strategiske partnerskap.

I eit læringsperspektiv er denne planleggingsaktiviteten som djuplæring å rekne. Personar og organisasjonar som har lært på dette nivået, har teke inn over seg nye verdiar og gjort tilhøyrande logiske handlingssett til ein del av sitt handlingsrepertoar (Bateson 1985). Dersom fleire deler dei same verdiane og handlar tilnærma likt, vil det danne grunnlag for ein sterk identitet og ein kultur i form av eit moralsk fellesskap som definerer pliktar og rettar. Men for å oppnå dette må det til opne demokratiske arenaer der folk kan møtast til meiningsbryting i

moralske diskursar. For å bygge slike moraldannande fellesskap er det viktig at folket deltek som heile menneske som er opptekne av kollektivet sitt beste, og ikkje berre som kalkulerande personar som er opptekne av å fremme egne interesser. Difor er sterke og aktive sivilsamfunn og sosiale nettverk avgjerande arenaer i bygging av dei moralske fellesskapa (Putnam 1993). Forskinga viser at mobilisering kan starte med einskildpersonar og byggast opp til sterke politiske krefter, men desse rørslene kan etter kvart miste sin eksistensgrunn fordi dei har makta å sette sine kampsaker på den politiske dagsordenen og gjort dei ønskete løysingane til ein del av produksjonen i det etablerte styringsverket.

Etisk-politiske diskursar, taktisk planlegging og organisering

Etisk-politiske diskursar gjeld avklaring av kollektiv identitet, kollektiv sjølvforståing og bearbeiding av interessekonfliktar innafor sosiale fellesskap som samfunn eller organisasjonar. Vi knyter dette til den *taktiske planlegginga* som gjeld å skaffe, fordele og *organisere* bruken av avgrensa ressursar innafor dei visjonane og innsatsområda som den strategiske planlegginga trekker opp.

I høve til maktdimensjonar gjeld denne forma for planlegging å ha autoritet nok til å treffe vedtak, eventuelt å hindre at vedtak blir fatta (Lukes 1974). Difor blir dette eit spesielt sentralt tema for regionalt og kommunalt plan- og utviklingsarbeid der partnerskap blir rekna som ein suksessfaktor. Den taktiske planlegginga er som regel ein konfliktfylt møteplass mellom visjonar for fellesskapa og dei ulike aktørane sine nyttekalkuleringar og egneinteresser. Det vil seie ein arena der den kommunikative og instrumentelle logikken står spesielt sterkt mot kvarandre.

I alle samfunn vil det vere ein viss tettleik av organisasjonar og relasjonar mellom dei. Amin og Thrift (1995) har vist at stor organisasjonstettleik er gunstig for ein region si relative makt og dynamikk. Det inneber at det eksisterer organisasjonar som åleine eller saman med andre har kompetanse til å ta på seg nye oppgåver som situasjonen krev. Men dette føreset at det finst partnerskap som er i stand til å fatte vedtak som bind dei deltakande organisasjonane. Ofte ser ein at slike partnerskap kan bli handlingslamma i einskilte saker fordi ein eller fleire aktørar greier å hindre at det blir fatta vedtak. I konsensusbaserte partnerskapsorganisasjonar er der difor ikkje uvanleg å operere med ein del såkalla ikkje-saker, det vil seie saker som ikkje skal takast opp til debatt fordi konfliktintensiteten i dei representerer ein overhengande fare for at partnerskapsorganisasjonen då kan gå i oppløysing.

Pragmatiske diskursar, operativ planlegging og implementering

Den *pragmatiske* diskursen gjeld kausalsamanhengar mellom årsak og verknad, og korleis denne kunnskapen kan utnyttast til å utforme middel for å nå gitte mål. Dette inneber ofte nytte-/kostnads-kalkuleringar om korleis vi som individ kan realisere det gode liv for oss. Vi knyter difor denne diskursen i hovudsak til den instrumentelle rasjonaliteten og den *operative planlegginga* som kjem til syne i *implementeringa* av vedtak, tiltak, prosjekt m.m.

I eit maktperspektiv inneber instrumentell rasjonalitet og operativ planlegging å ha kunnskap og andre ressursar til å gjennomføre det som er politisk vedteke, men det inneber også å kunne hindre gjennomføringa av slike vedtak (Lukes 1974). I ein plan- og utviklingsprosess inneber dette å ha nødvendig kontroll. Først og fremst kontroll over økonomiske midlar, men også areal, bygningar, personell m.m. Viktig er også kunnskap med argumentativ tyngde. Slik kunnskap kan vere både tilgjengeleg vitskap og erfaringsbaserte kunnskap. I politiske prosessar er det ofte slik at administrasjonen og andre ekspertar framset kunnskap som den einaste objektive sanninga, og på den måten kveler den politiske diskusjonen. Særleg i den operative planlegginga, ser ein ofte at teknokratiet overkøyrer demokratiet med å argumentere for det som er fagleg tvingande nødvendig (Offerdal 1992). Sett frå ein demokratisk ståstad er det viktig at den administrative makta er basert på gjeldande lov, normer, planer og vedtak.

Evaluering, rapportering og læring

I Habermas sin modell er læring knytt opp til alle diskursane fordi modellen over tid skal fungere som ein prosess der læring er ei nødvendig følge av argumentasjonen. Dette bør vere eit ideal også for planlegging, men i regionalt og kommunalt plan- og utviklingsarbeid blir gjerne læring knytt opp til rapporteringsrutinar som årsmeldingar m.m. Difor finn vi grunn til å presisere at desse prosessane og dokumenta bør utformast med sikte på å fremme læring både på operativt, taktisk, strategisk og institusjonelt nivå.

Læring på operativt nivå inneber *rutinelæring* i form av sementering av handlingsmønster til kollektive rutinar, prosedyrar, arbeidsdeling, regelverk m.m. Slik rutinisert gjennomføring kan planleggast eller programmerast gjennom operativ planlegging. Læring på dette nivået vil kunne føre til auka produktivitet ved at ein bruker mindre ressursar til å løyse oppgåva. På sikt vil læring på dette nivået likevel ikkje kunne vidareutvikle regionen si kapabilitet fordi læring som er avgrensa til dette nivået, ikkje medfører endra produksjonsmåte og produkt.

Læring på taktisk nivå er det ein kallar *erfaringslæring*. Slik læring har ein når ein ikkje berre ser på produktet, men også reflekterer over systemet som produserer produktet. Det vil seie å

stille kritiske spørsmål til organisasjonen, eller meir korrekt, til strukturar, prosessar, kulturar, teknologiar m.m. i organisasjonar. I plansamanheng vil ein då ofte fokusere på budsjett, handlingsprogram, arbeidsdeling, spesialisering, koordinering m.m.

Læring på strategisk nivå er det ein kan kalle *djuplæring* fordi det her er snakk om refleksjon over verdiar, teoriar, modellar og situasjonsoppfatningar som ligg til grunn for utforminga av organisasjonen eller produksjonen. For å oppnå slik læring må ein i offentleg sektor stille kritiske spørsmål om det er ei offentleg oppgåve å løyse det aktuelle problemet, eller om det skal overlatast til privat eller frivillig sektor, eller om ein skal samarbeide om problemløysinga. Dette er kjente tema for strategisk planlegging.

Læring på institusjonelt nivå vil vi sette lik *metalæring*. I følgje Bateson (1985) refererer denne forma for læring til eit system si evne til å reflektere over eiga rutine-, erfarings- og djuplæring og gjere læring til ein del av sitt styringssystem. Det handlar om å lære og lære, eller å utvikle system for læring som tek vare på alle formene for læring i systemet. Når vi bruker omgrepet metalæring i planlegging, vil vi knyte det til det vi kallar institusjonell planlegging. Det vil seie at ein i planlegginga av plan- og utviklingsprosessen har behov for må bygge inn system for læring som sikrar læring på alle dei tre nivåa, og at denne læringa i sum kan bidra til å rettferdiggjere planlegginga og eksistensen av den planleggande institusjonen.

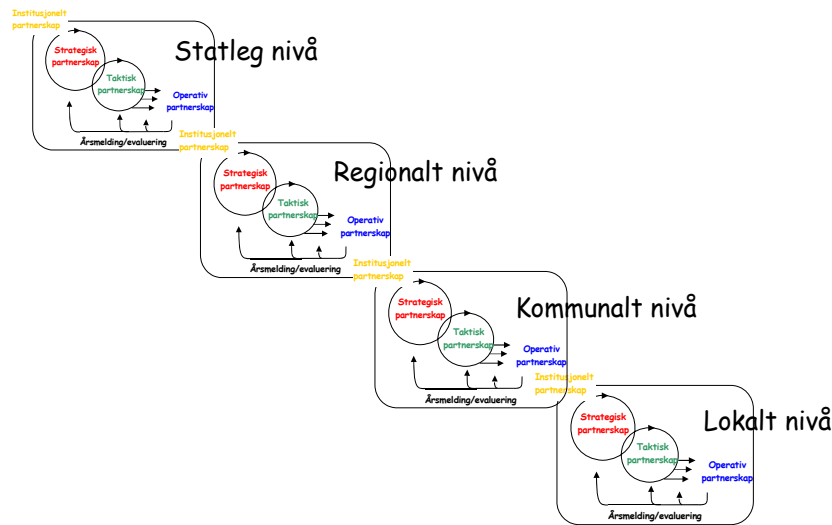
7. Faglege krav til partnerskap og planlegging som kan utleiast av dette

Basert på denne modellen og vår erfaringar med slike arbeid, oppsummerer vi nedanfor våre krav til plan- og utviklingsarbeid der det blir lagt vekt på å bruke adekvate planleggingsverktøy til å påverke aktuelle variablar i utviklingsprosessar.

- Folkehelsearbeid er ein kontinuerleg prosess for mobilisering, organisering, gjennomføring og læring, men sjølve folkehelsearbeidet kan givast eit push framover gjennom eit eige prosjektarbeid. Den institusjonelle planlegginga i form av ein planprosjektplan for folkehelsearbeidet må difor vise både korleis prosjektet skal gjennomførast og korleis arbeidet skal førast vidare etter prosjektslutt.
- Strategisk planlegging er ein reiskap til å mobilisere brei deltaking. Mobiliserande planlegging er særleg aktuelle i situasjonar der ingen har den nødvendige legitimitet og aksept til å styre, og der ein treng samling om nye mål, verkemiddel og nye autoritetar.
- Taktisk planlegging er ein reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett og til å definere, organisere og prioritere avgrensa prosjekt, aktivitetar og endringar.
- Operativ planlegging er ein reiskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar i regionar bør baserast på.
- Ved å knyte prosess- og resultatevaluering til både dei institusjonelle, strategiske, taktiske og operative nivåa i planlegginga, kan ein skape lærande prosessar.

Slike planprosessar som dette kan gjennomførast på lokalt, kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå, og då fungere slik at det vi kallar operativ planlegging på eit nivå fungerer som institusjonell planlegging på nivået under. I praksis kan dette vere at eit konkret tiltak på nasjonalt nivå støttar opp om utvalde fylke ved å inngå partnerskapsavtalar med dei og gi dei fyrtårn-status i folkehelsearbeidet. Denne statusen vil vere med å legitimere arbeidet i dei utvalde fylka og grip såleis rett inn i det vi kallar den institusjonelle planlegginga på fylkesnivået. Likande relasjonar kan eksistere mellom fylka og utvalde kommunar i fylka, og mellom kommunar og lokale organisasjonar. Limet i desse relasjonane skal vere partnerskapa. I sum gjer dette det som blir kalla folkehelsekjeda, sjå figur 7.1.

Vår forståing av folkehelsekjeda



Figur 7.1: Vår forståing av folkehelsekjeda

I prinsippet står alle nivåa i denne kjeda overfor dei same utfordringane i sitt plan- og utviklingsarbeid med sikte på å betre folke si helse. I den vidare drøftinga utdjuvar vi difor modellen på eit generelt nivå.

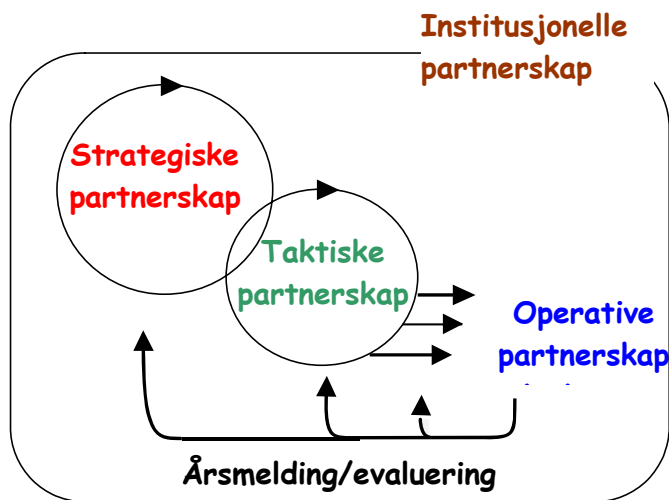
Kontekst, institusjonell planlegging og institusjonelle partnerskap

Governancepartnerskap har som andre partnerskap behov for å rettferdiggjere seg sjølv og vinne tillit og aksept hos både sideordna og overordna, og er dermed også avhengig av ein velfungerande og komplett legitimerande prosess (Bache og Olsson 2001). Reint logisk vil governancepartnerskap difor få den aksepten og legitimiteten som medlemsorganisasjonane gir dei, og den aksepten og legitimiteten som governancepartnerskapen sjølve greier å bygge opp. Desse to formene for legitimitet er sjølv sagt også relatert til kvarandre slik at dei kan verke i same retning, men dei kan også vere i innbyrdes konflikt. For dei som bygger opp governancepartnerskap, ligg det difor mykje makt i å kunne velje ut medlemsorganisasjonane. Samstundes er det også slik at governancepartnerskapa sitt arbeid er avhengig av om medlemsorganisasjonen er utstyrt med sterke eller svake mandat. Slike tilhøve må avklarast i avtalefesta samarbeid på eit institusjonelt nivå gjennom institusjonell planlegging og nedfelle

seg i avtalar/kontraktar som ein kan kalle *institusjonelle partnerskap*. Slike partnerskap må oppfattast som rammer for relativt varige samarbeid mellom fleire organisasjonar som ser verdien i å samarbeide om meir enn einskildsaker.

Institusjonell planlegging og partnerskap er vanlegvis prosessar og strukturar som er oppretta for å implementere program og tiltak som er å rekne som operative planlegging på nivået ovanfor, jf. det vi har skive tidlegare om implementeringskjeder. Men her bør ein merke seg at hovudfunksjonen til institusjonelle partnerskap er å sette rammer for plan- og utviklingsarbeidet og å stimulere andre partnerskap til å utføre sin del av prosessen.

Institusjonelle partnerskap har difor kjenneteikn som stor grad av formalisering, ein etablert legitimitet og aksept, eit avgrensa tal medlemar, eit uttrykt formål, og han er i praksis overordna dei andre partnerskapa.



Figur 7.2: Ulike former for governancepartnerskap i samfunnsplanlegginga

Mobilisering, strategisk planlegging og strategiske partnerskap

Legitimiteten og i røynda heile eksistensen til governancepartnerskap, er avhengig av medlemmane si oppslutning om partnerskapsorganisasjonen. Reint prinsipielt kan denne oppslutninga vere basert på vurdering av eigennytte eller av altruisme. Det å vere ueigennyttig eller å ville gjere noko for andre utan tanke på eiga vinning, er ein godt skatta eigenskap i

governancepartnerskap. Denne eigenskapen må likevel oppfattast som svært ideell, og det er ein eigenskap som ikkje utan vidare eksisterer i kommunal planlegging og utvikling. Det er likevel slik at ulike aktørar gjennom ei mobiliserande og kommunikativ planlegging kan utvikle felles verdigrunnlag og oppfatningar om sentrale utviklingstrekk og utfordringar. Det å danne governancepartnerskap med sikte på å fremme ei felles verkelegheitsoppfatning, og å sette ønska saker på den politiske dagsordenen oppfattar vi som formålet med *strategiske partnerskap*. I desse partnerskapa er det viktig å utvikle felles forståing av korleis vi har det, ønskjer å ha det og kva vil må gripe fatt i av mulegheiter og truslar. Strategiske partnerskap har kjenneteikn som liten grad av formalisering og eit relativt flatt hierarki. Vidare er aktiviteten ujamn og talet på medlemar usikkert og skiftande. Ofte fungerer slike partnerskap ved at ein kjerne av medlemar mobiliserer andre når behovet er der, og då er det ønskeleg med mest muleg ”medlemar” for å sette makt bak ønska til partnerskapen.

Organisering, taktisk planlegging og taktiske partnerskap

I kapasitetsbyggande prosessar er den taktiske planlegginga eit avgjerande bindeledd mellom den strategiske og operative planlegginga. Taktiske partnerskap handlar mykje å finne løysingar mellom det visjonære og ønskelege (strategisk planlegging) og det realistiske og praktiske (operativ planlegging). Skal den taktiske planlegginga vere reell, må aktørane slutte seg til partnerskapsorganisasjonen sitt handlingsprogram og dei aktuelle prosjekta som inngår der. Dei ulike medlemane må reint konkret binde seg til å bidra med ressursar i form av arbeid og kapital til aktuelle prosjekt og på aktuelle tidspunkt. Her vil sjølvstøtt medlemane sine nyttekalkuleringar kome inn og vere avgjerande for deira vidare deltaking. I prinsippet har ikkje governancepartnerskap plass til gratispassasjerar. I fungerande partnerskap vil slike gratispassasjer normalt bli møtt med alternativa om å delta aktivt, trekke seg frivillig eller å bli ekskludert frå det vidare arbeidet. Slike samarbeid som blir danna omkring eit knippe av prosjekt eller tiltak, vil vi kalle *taktiske partnerskap*. Taktiske partnerskap har såleis kjenneteikn som stor grad av formalisering, avgrensa tal medlemar, sterkt behov for tillit mellom medlemane og behov for aksept og legitimitet av felles handlingsprogram.

Gjennomføring, operativ planlegging og operative partnerskap

I governancepartnerskap blir det følgeleg også veldig viktig med bindande og konkrete planar for kvart einskild tiltak og aktivitet. Desse planane er viktige for å koordinere framdrifta og å kontrollere om kvar partner gjennomfører sin del av planane. Gjennomføring i governancepartnerskap krev mykje instrumentell makt, difor er det svært viktig at den

institusjonelle, strategiske og taktiske planlegginga har fungert legitimerande og skapt ein politisk vilje til å støtte opp om den operative planlegginga og gjennomføringa. Denne viljen må nedfelle seg i *operative partnerskap* og konkrete avtalefesta tiltak. Det ligg til den taktiske planlegginga å formulere desse avtalane og til dei operative partnerskapa å gjennomfør dei. Operative partnerskap har kjenneteikn som stor grad av formalisering, eksternt gitt legitimitet, avgrensa tal medlemar, klar arbeidsdeling, klart og tydeleg hierarki, og har eit klart fokus på produksjon.

8. Klipp frå Ot.prp. 2007/2008 nr. 32

Korleis kan då det plansystemet og dei omgrepa som Ot.prp. nr. 32 inneheld forståast og koplust til dei faglege krava vi stiller til partnerskap og planlegging. Før vi tar for oss dette spørsmålet i neste kapittel, har vi i dette kapitlet klipt inn ein del sentrale paragrafar frå odelstingsproposisjonen.

Første del: Alminnelig del Kapittel 1 Fellesbestemmelser

§ 1-1 Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Andre del: Plandel

I. Innledende bestemmelser

Kapittel 3 Oppgaver og myndighet i planleggingen

§ 3-1 Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov: a) sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses

b) sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer

c) sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv d) legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling

e) legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet

f) fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet

g) ta klimahensyn gjennom løsninger for energiforsyning og transport

h) fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde.

Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.

§ 3-2 Ansvar og bistand i planleggingen

Ansvar for planlegging etter loven ligger til kommunestyrene, regionale planmyndigheter og Kongen, jf. §§ 3-3 til 3-7.

Offentlige organer og private har rett til å fremme planforslag etter reglene i §§ 3-7 og 12-3, jf. § 12-11.

Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen.

Dette gjelder også for Sametinget.

Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.

§ 3-3 Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet

Kommunal planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet.

Kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter kapittel 8 til 12 og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.

Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.

Kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Kapittel 4 Generelle utredningskrav

§4-1 Planprogram

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

Dersom berørte regionale og statlige myndigheter på grunnlag av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram.

Dersom planen får vesentlige miljøvirkninger i en annen stat, skal planmyndigheten sende forslag til program for planarbeidet til berørte myndigheter i denne staten til uttalelse.

§ 4-2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning

Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Kongen kan gi forskrift om planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger, herunder om behandling av planer med grenseoverskridende virkninger.

§ 4-3 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risikoog sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, her-under forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.

Kapittel 5 Medvirkning i planleggingen

§ 5-1 Medvirkning

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

§ 5-2 Høring og offentlig ettersyn

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

Når loven her bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i tilfelle også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetens kontor.

Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen.

Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn framgår av bestemmelsene for den enkelte plan-type.

§ 5-3 Regionalt planforum

I hver region bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.

Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

Regional planmyndighet har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat.

IV. Kommunal planlegging

Kapittel 10 Kommunal planstrategi

§ 10-1 Kommunal planstrategi

Kommunestyret skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. For-slag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan her-under ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.

Kapittel 11 Kommuneplan

§ 11-1 Kommuneplan

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.

Kongen kan gi forskrift om: a) innhold i generelle bestemmelser til kommune planens arealdel, jf. § 11-9 b) underformål av arealformål, jf. §§ 11-7 og 12-5 c) behandling av kommuneplanen, jf. §§ 11-12 til 11-17 d) om samordnet gjennomføring av samfunnsdelen av kommuneplan og økonomiplan etter kommuneloven, jf. §§ 11-2 til 11-12.

§ 11-2 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

For utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel gjelder §§ 11-12 til 11-15.

§ 11-3 Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen.

Kommuneplanens handlingsdel gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

§ 11-4 Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan og rullering av handlingsdel

Ved revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplaner gjelder bestemmelsene om kommunal planstrategi, jf. § 10-1, og om behandling av kommuneplan, jf. §§ 11-12 til 11-15.

For den årlige rullering av kommuneplanens handlingsdel, jf. § 11-1, skal kommunen innhente synspunkter fra berørte statlige og regionale organer og andre som har ansvar for gjennomføring av tiltak i handlingsdelen.

Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

§ 11-5 Kommuneplanens arealdel

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.

Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11-7 til 11-11.

§ 11-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 11-16.

Tiltak etter § 1-6 må ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om reguleringsplan, jf. § 12-1 andre ledd, skal kommuneplanens arealdel følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved foreståelsen av tiltak etter reglene i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 og 20-3.

Kort framstilling av arbeidsmåten for forankring av folkehelse i plan

I ein statusrapport for Helse i Plan skriv Asle Moltumyr følgjande om den nye planlova og arbeidet med Helse i plan:

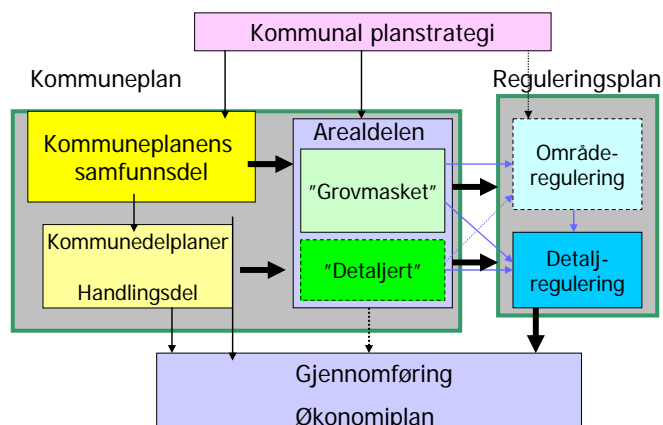
”Hovedutfordringen i utprøvningsarbeidet er hvordan planforankre folkehelsearbeidet i ordinære plan- og styringsdokumenter. Mer konkret kan hovedproblemstillingen operasjonaliseres slik; hvordan planforankres fysisk aktivitet, hvordan utvikle og planforankre trygghetskapende tiltak, hvordan planforankre ernæringsmessige utfordringer, hvordan planlegging og planforankring for motvirking av sosiale ulikheter i helse? Hvordan bidra til at universell utforming og andre lokale folkehelseutfordringer forankres i kommuneplanen? Utkast til Ny revidert plan- og bygningslov er lagt til grunn for forankringsarbeidet i utprøvningskommunene. Følgende skisse, modell og framgangsmåte legges til grunn for det kommunale forankringsarbeidet:

Kommuneplan består av 3 hovedelementer: kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner/temaplaner m/handlingsdel. Med Kommunal planstrategi menes at administrasjonen i kommunen i løpet av første virkeåret til nyvalgt kommunestyre skal legge fram en oversikt over planstatus i kommunen. Oversikten skal danne grunnlag for drøftinger av hvilke planer som skal prolongeres, hvilke planer skal utgå og hvilke nye planer kommunen har behov for i neste periode. Dette kan ses på som en viktig arena for drøfting og innspill av folkehelse som tema i kommuneplanarbeidet.

Kommuneplanens samfunnsdel (nytt begrep i ny revidert planlov) skal behandle de langsiktige utfordringer, visjoner og mål, knyttet til kommunen både som samfunn og kommunen som organisasjon. Samfunnsdelen bør inneholde en beskrivelse av alternative strategier for utviklingen i kommunen. Kommuneplanens samfunnsdel skal ”legges til grunn” eller gi ”retningslinjer” for arealbruken. Kommuneplanens samfunnsdel vil være en svært viktig arena for beskrivelse av folkehelseutfordringene i kommunen, hvilke prioriteringer foretas og innretningen på folkehelsearbeidet i kommunen.

Kommunedelplaner (alternativ begrepsbruk: temaplaner) tar også utgangspunkt i samfunnsdelen og omfatter temaplaner bl.a. barne- og ungdomsplan, kulturplan, eldreplan, friluftspan osv. Kommunedelplaner er sentralt i valget av strategi om egen folkehelseplan eller forankring av folkehelseoppgaver i andre planer. Arealdelen av kommuneplanen omfatter kommunens areal-disponering med utgangspunkt i samfunnsdelen. Arealplanen skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Arealplanen blir dermed er viktig virkemiddel for hvilke fysiske og arealmessige løsninger som legges til grunn for valgte tiltak. I et folkehelseperspektiv kan en merke seg at det kan knyttes bestemmelser til arealplanen om utbyggingsvolum og funksjonskrav (for eksempel universell utforming, leike- og ute areal) og hensynssoner for sikring av støy- og faresoner osv. ”

Det kommunale plansystemet



Figur 8.1: Det kommunale plansystemet

Kjelde: Moltumyr, A. (2008)

9. Våre forventingar til planlegginga i kommunane

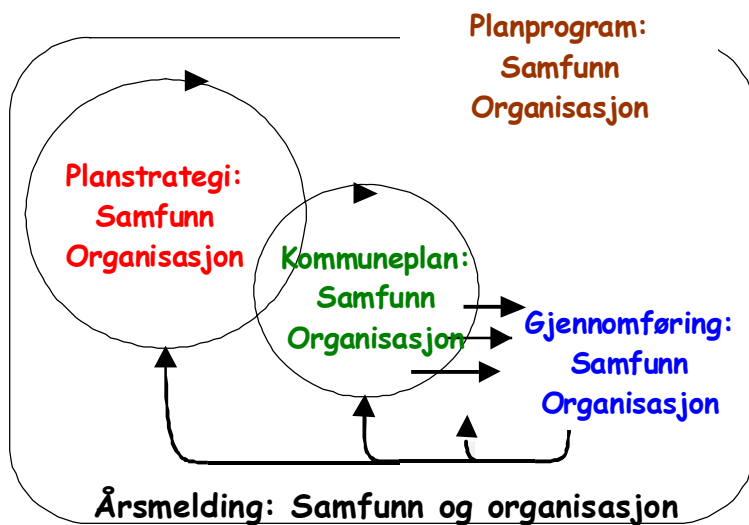
Samanlikna med den eksisterande lova er det i forslaget til ny lovtekst spesielt tre nye budskap å ta med seg med særleg relevans for planlegging og partnerskap i folkehelsearbeidet:

1. Lova innfører omgrepet planstrategi (§10-1) som eigentleg er planlegging av planlegging eller metaplanlegging om ein vil. Etter lova skal kommunestyret minst ein gong i kommunestyreperioden, og seinast eitt år etter konstitueringa, drøfte kommunens strategiske val om samfunnsutvikling, langsiktig arealbruk, miljøutfordringar, sektorane si verksemd og ei vurdering av kommunens planbehov i valperioden. Dette blir såleis ein veldig viktig arena for å få folkehelseperspektiv inn i planlegginga.
2. Samfunnsdelen av kommuneplanen skal etter dette ha ein langt meir sentral og viktig plass i det kommunale plansystemet, og skal vere eit reiskap til fremme ei meir sektorovergripande og heilskapleg samfunnsutvikling. Samfunnsdelen skal gi retningslinjer både for utviklinga av samfunnet og eiga verksemd, og skal leggast til grunn for statens og regionale styresmakter si verksemd i kommunen (§11-3). Dette inneber at samfunndelen blir ein viktig arena for folkehelsearbeidet.
3. Vidare har alle offentleg organ fått både *rette og plikt* til å delta i planlegginga (§3-2). Dette inneber at dersom partnerskap er ein del av planlegginga, har offentlege organisasjonar, institusjonar og verksemdar plikt til å vere med dersom planlegginga berører deira interesser.

Når vi då samanheld desse utdraga av lovteksten og Asle Moltumyr si tolking med dei faglege kriteria vi har drøfta oss fram til, kva er det så for realistiske forventingar vi kan stille til kommunane som deltek i forsøksordningar med partnerskap og planlegging i folkehelsearbeidet?

Først og fremst reknar vi med at desse kommunane er bevisst skillet mellom governance og government og det tilhøyrande skillet mellom samfunnsplanlegging og virksomheitsplanlegging, og at dei er tydelegare på dette enn kva den siterte lovteksten er. Dette skille inneber:

- At ein i samfunnsplanlegginga gjer folkehelsearbeidet til eit prioritert område i samfunnsplanlegginga, og greier å utvikle partnerskap både vertikalt mellom styringsnivåa (nasjonalt, regionalt, kommunalt og lokalt) og horisontelt mellom styringssystem (privat, offentlig og frivillig sektor).
- At dette blir konkretisert gjennom partnerskapsavtalar og der kommunen som organisasjon følgjer opp sin del av desse partnerskapa i si virksomheitsplanlegging (økonomiplan, langtidsbudsjett, årsbudsjett m.m.)



Figur 9.1. Plansystem og plandokument

Forventningar til samfunnsplanlegginga

Institusjonelt nivå

Kommunane har i gjeldande plan- og bygningslov og etter det nye forslaget, eit særskilt ansvar for å drive samfunnsplanlegging, og vi forventar at dei tek dette ansvaret på alvor og reint faktisk er engasjert i samfunnsutviklinga, inkludert folkehelsearbeidet. Ein del kommunar har noko her kome lenger enn andre her, og mange av dei som har kome lengst reknar vi med å finne mellom dei som er utplukka til å vere med i staten og fylka sine utviklingsprogram for folkehelse.

På det institusjonell plannivået forventar vi å finne eigne godkjente planar og ei avklaring av kva for status desse har seg i mellom og i høve til andre planar og retningslinjer. Vidare forventar vi å finne inngåtte partnerskapsavtalar med overordna styresmakter om folkehelsearbeidet og at desse avtalane dannar premisser for prosessen og innhaldet i planlegginga. Til slutt, men ikkje minst forventar vi å finne ein plan for sjølve det kommunale planleggingsarbeidet, eller det som den nye lova kallar *planstrategi*.

Lovteksten skiller mellom *planstrategi* og *planprogram*. Her heiter det i §4-1 at for kommuneplanar og reguleringsplanar som har vesentlege verknadar for miljø og samfunn,

skal det som ledd i varsling av planoppstart lagast planprogram som grunnlag for planarbeidet. Dette er å forstå slik at planprogram kjem i *tillegg* til planstrategi, og er særleg aktuell for den delen av planlegginga som gjeld arealbruken og miljøverknader. Her kjem også konsekvensvurderingar samt samfunnssikkerheit og risiko- og sårbarheitsanalyser inn som planinstrument (§4-2 og §4-3). Planprogram er allereie eit mykje brukt omgrep i kommunar, og truleg vil planprogram bli brukt i vidare tyding enn det lova legg opp til. I praksis synest planprogram å blir brukt som prosjektplan for utarbeiding av ein plan, t.d. ein kommuneplan, ein kommunedelplan eller ein reguleringsplan.

Strategisk nivå

Strategisk planlegging nivå gjeld avklaringa av sterke og svake sider i nositasjonen, ei vurdering av mulegheiter og truslar i framtida, og formulering av ein visjon om den ønskete framtidssituasjonen. På dette nivået forventar vi altså å finne langsiktige plandokument der folkehelse er eit prioritert innsatsområde, og der dette verdivalet nedfell seg i mål og retningslinjer for samfunnsutviklinga (kommuneplanen sin samfunndel) og bruken av samfunnet sine arealressursar (langsiktig utbyggingsmønster eller arealvisjon som gir retning, men som ikkje er juridisk bindande). Det av dette som vedkjem kommunen som organisasjon, reknar vi med å finne i kommunen sin strategiske virksomheitsplan. Vidare reknar vi med at dei strategiske mål og retningslinjene nedfell seg i taktiske og operative plandokumenta.

Taktisk nivå

Her reknar vi med å finne arealplanar som er juridisk bindande (kommuneplanen sin arealdel) og handlingsprogram for samfunnsutviklinga (kommuneplanen sin handlingsdel). Begge desse plandokumenta gjeld samordning og prioritering av ressursbruken. I kommuneplanen sin handlingsdelen forventa vi å finne dei ulike samfunnsretta tiltaka og ei avklaring av dei ulike aktørane sine roller i gjennomføringa av desse. Ei prioritering av folkehelse bør vere synleg i alle desse plandokumenta. Dei tiltaka kommunen som organisasjon skal gjennomføre heilt eller del av, reknar vi med å finne i den taktisk delen av kommunen sin virksomheitsplan (økonomiplan med årsbudsjett).

Operativt nivå

Her reknar vi med å finne konkrete folkehelseiltak i reguleringsplanar og byggeplanar, og ikkje minst dei tiltaka og prosjekta som blir gjennomført i partnerskap mellom aktuelle samfunnsaktørar (utbyggingsavtalar). Vidare reknar vi med å finne avtalar om korleis desse

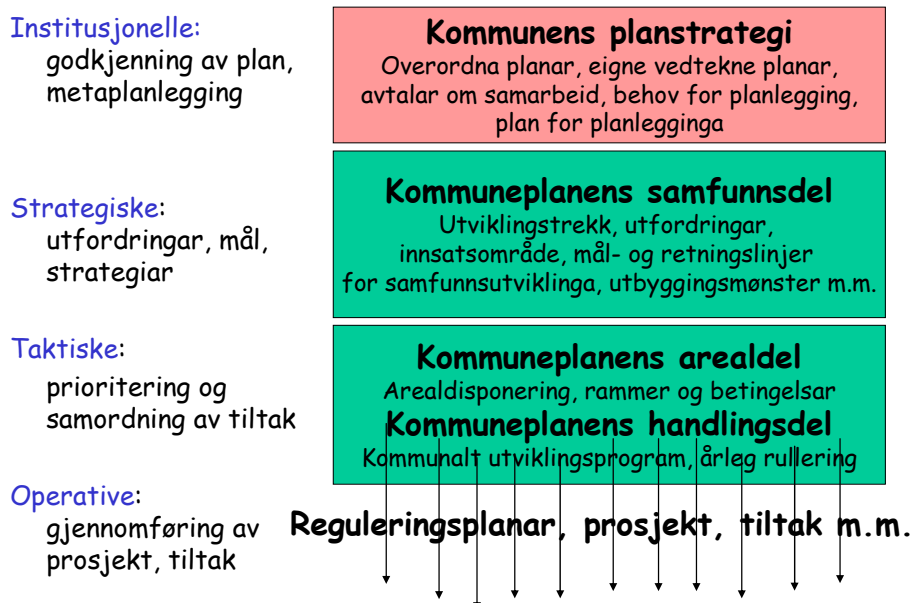
aktivitetane skal driftast. Sjølve drifta av aktivitetane vil normalt tilligge ein eigen organisasjon eller inngå som ein del av eksisterande organisasjonar si drift, og dermed vere ein del av deira virksomheitsplanlegging.

Evaluering og læring

Her er det igjen slik at kommunane både etter utkast til ny, og etter gjeldande plan- og bygningslov, må føle eit spesielt ansvar for å skaffe fram både kvalitative og kvantitative data om korleis situasjonen er i kommunesamfunnet. Både private og offentleg aktørar har eit samfunnsansvar, men kommunen som organisasjon har som talerør overfor andre styresmakter eit spesielt ansvar for å påpeike uheldige sider ved samfunnsutviklinga. Her reknar vi først og fremst med å finne meir enn berre oppreking av produkt og prestasjonar (output). Dette kan fortelje noko om ein har følgd gjeldande reglar og rutinar og om ein arbeidt i samsvar med vedteken budsjett og planar (through put). I tillegg til slik rapportering må det framskaffast data om korleis borgarane opplever og vurderer situasjonen (outcome), og ikkje minst må det leggast opp til brei dialog mellom alle aktørane i samfunnsutviklinga slik at ein kan oppnå erkjenning i høve til grunnleggande verdiar og normer. Eit vellykka folkehelsearbeid inneber at folk erkjenner at dei må ta meir ansvar for eiga helse, og at dei dermed mellom anna må legg om til ein meir fysisk aktiv livstilen. Ei slik omlegging er det vi kallar for djuplæring, og det er ei læring som ikkje kan vedtakast eller påførast, men som må vekse fram i kvart einskild menneske som del av ein erkjeningsprosess. Og i slike prosessar veit vi at dialog er meir verksam enn kommando.

Oppsummert kan våre forventingar framstillast som i figur 9.2.

Kommunal samfunnsplanlegging



Figur 9.2: Kommunens samfunnsplanlegging

Forventingar til den kommunale virksomheitsplanlegging

Institusjonelt nivå

Her forventar vi å finne ein plan for korleis kommunane vil følgje opp den kommunale samfunnsplanlegginga (plan for planlegginga). Vidare reknar vi med å finne partnerskapsavtalar som kommunane har med andre styringsnivå og styringssystem. I praksis vil truleg det den nye lova kallar *planstrategi* i stor grad bli felles for både samfunnsplanlegginga og virksomheitsplanlegginga, i alle fall for den delen som gjeld sjølve utforminga av det kommunale plan- og styringssystemet.

Strategisk nivå

Kommunane sin tenesteproduksjon er i dag sterkt overstyrt av staten når det gjeld kva som skal prioriterast, standarden på tenestene og kor mykje ressursar kommunane skal bruke på tenestene. Dersom kommunane skal prioritere ressursar frå noko anna til folkehelsearbeidet, vil det innebære å flytte marginalt med ressursar. Ei anna saker at folkehelsearbeidet er genuint tverrsektorielt samarbeid og at mykje godt folkehelsearbeid kan oppnåast med å endre kultur og arbeidsmåtar i organisasjonen. Til dømes, dersom mange i kommuneorganisasjonen tenker konsekvensar av folkehelsearbeid i sitt daglege verke, vil svært mykje vere oppnådd.

Ei slik forankring kan oppnåast ved å gjere folkehelsearbeid til ein del av all planlegging og til å stille krav til alle leiarane av sektorar og resultateiningar om å kvittere for folkehelseaktivitet. Slike konkrete retningslinjer for den kommunale verksemda reknar vi med å finne i kommuneplanens samfunnsdel og/eller handlingsdel (strategisk nivå), eller som ein del av kommuneorganisasjonen sin handlingsplan/økonomiplan (taktisk nivå).

Taktisk nivå

Plandokument på taktisk nivå for kommunen som verksemd er først og fremst kommunens langtids- og årsbudsjett (økonomiplan). Vi forventar at kommunens vilje til satsing på folkeheles bør kome klart til syne her i form av prioritering av ressursar, samarbeid og arbeidsdeling m.m. Dette er i dag viktige styringsdokument for kommunane, og skal folkehelsearbeid gjerast til ein sentral del av produksjonen i kommunane, så må arbeidet vere synleg i desse dokumenta.

Operativt nivå

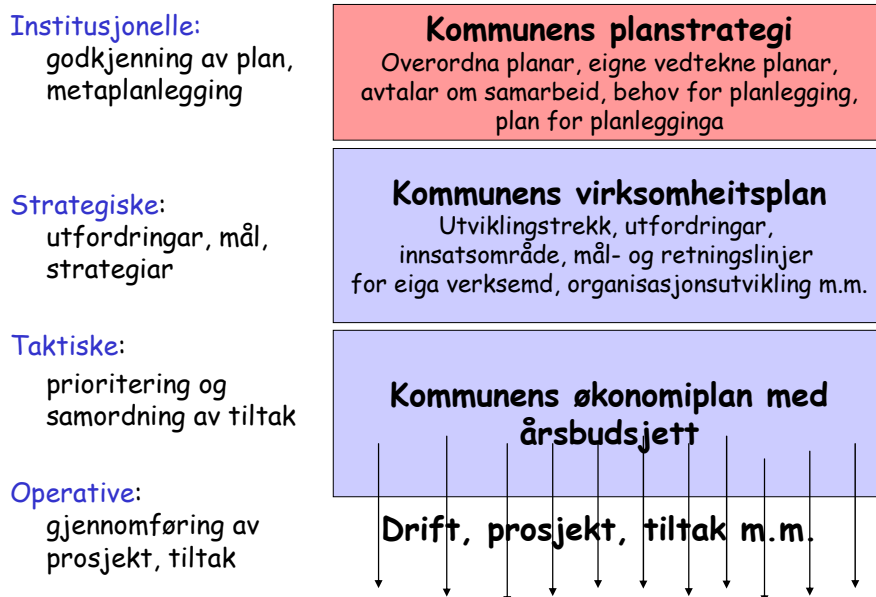
Her forventar vi å finne dei konkrete aktivitetane, prosjekta og tiltaka som kommunane som organisasjon har heilt eller delt ansvar for. I tillegg forventar vi å finne at utgreiing av folkehelsekonsekvensar er ein innarbeid del av saksbehandlinga.

Læring og evaluering – kommunens årsmeldingar og evalueringsprosess

Her kan det generelt seiast mykje av det same som under læring og evaluering i samfunnsplanlegginga, men det som spesielt kjem inn her er folkehelsestatistikk, kommunehelseprofilar, brukargranskingar m.m.

Oppsummert ser vi føre oss eit system for virksomheitsplanlegging som vist i figur 9.3.

Kommunens virksomhetsplanlegging



Figur 9.3: Kommunens virksomhetsplanlegging

10. Oppsummering – evalueringstema og spørsmål i datainnsamlinga

I dette kapitlet samlar vi trådane i arbeidsrapporten ved å liste opp aktuelle tema for evaluering som vi vil legge vekt på, og ved å skissere aktuelle spørsmål som vi ønsker å finne svar på gjennom eigenrapportering frå kommunane, og frå dokumentgarnskingar og intervju med utvalde informantar.

Data om institusjonell planlegging og legitimitet

Evalueringstema for dokumentinnhald:

- Folkehelsearbeidet bør bygge på ein plan for utviklingsarbeidet. Denne bør som eit minimum beskriv bakgrunnen, formålet, arbeidsmåten, milepelane og rammene for planprosessen, og den bør seie noko om det er spesielle tema, interesser, grupper m.m. som skal vektleggast spesielt.
- Dersom folkehelsearbeidet blir gjennomført som eit prosjekt, bør det ligge føre ein prosjektplan som innehalde kva som er målet med prosjektet, korleis prosjektet er tenkt leia og styrt, korleis den tverrfaglege og koordinerte innsatsen frå fleire personar og organisasjonar er tenkt gjennomført, kva som er prosjektet sine tids- og kostnadsrammer, og sist men ikkje minst, korleis denne eingongsoppgåva skal integrerast i basisorganisasjonane sine rutineoppgåver og førast vidare etter prosjektperioden.

Evalueringstema for planprosess:

- Plan- og utviklingsprosessen bør vere basert på juridiske diskursar mellom lokal, kommunale, regionale og nasjonale styringsnivå og mellom privat, offentleg og frivillig sektor og nedfelle seg i institusjonelle partnerskapsavtalar.
- Det bør eksister ei høveleg balanse mellom styring ovanfrå og styring nedanfrå slik at prosessen fremmar auka meistringsevne/kapabilitet på alle nivå.
- At det blir gjort spesielle prosessgrep for å inkludere svakt organiserte interesser og grupper.
- At prosjekt-/prosessleiinga har kompetanse til å sjå prosessen frå utsida og til å støtte opp om dei delane av utviklingsprosessen der behovet til ei kvar tid er størst.

Evalueringstema for effektar, det vil seie at folkehelsearbeidet har bidratt til:

- Å auke legitimeringa av dei lokale, kommunale og regionale plandokumenta slik at dei oppnår status i forhold til rettskjelder og andre plandokument.
- Å auke legitimering og akseptering av demokratiske lokale, kommunale og regionale politiske institusjonar som har med representantar frå offentleg, privat og frivillig sektor (partnerskap), som overvaker og analyserer den regionale utviklinga, og som har legitimitet og makt til å sette inn nødvendige tiltak for å fremme den ønskete utviklinga.

- Å auke delegeringa av makt og ansvar frå den vertikale styringsstrukturen til lokale, kommunale og regionale politiske institusjonar, og til å avklare arbeidsdelinga mellom lokale og sentrale styringsmakter.
- Å auka det lokale initiativet og til å styrke den lokale forankringa av plan - og utviklingsarbeidet.
- Å auka den lokale, kommunale og regionale handlingskapasiteten med sikte på å fremme god helse.

Aktuelle spørsmål i eigenrapportering og intervju:

- Kva er det viktigaste som arbeidet/prosjektet har gjort for å auke aksepten og legitimitet folkehelsearbeidet i organisasjonen og samfunnet?
- Korleis og i kva grad har arbeidet/prosjektet bidratt til å forankra folkehelsearbeidet i kommunen sine folkevalde styringsorgan?
- Korleis og i kva grad har arbeidet/prosjektet bidratt til å styrke kommuneorganisasjonen sin kapasitet til å drive folkehelsearbeid?
- Kven har vore viktige samarbeidspartnarar i dette arbeidet og korleis har samarbeidet fungert?
- Kva hjelp har kommunen fått frå det regionale nivået og korleis har samarbeidet fungert?
- Kor sterk meiner de aksepten til folkehelsearbeidet er i organisasjonen og samfunnet no?
- Kva planlegg de å gjere for å styrke legitimiteten?
- Kva er den største utfordringa for folkehelsearbeidet no?
- Korleis vurderer du prosessleiinga/prosjektleiing i forhold til desse oppgåvene?

Data om strategisk planlegging, mobilisering og politisk agendasetting

Evalueringsstema for dokumentinnhald:

- Avklaringa av sterke og svake sider i nosituasjonen, ei vurdering av mulegheiter og truslar i framtida, og formulering av ein visjon om den ønskete framtidssituasjonen.
- Fokusering av viktige innsatsområde og strategiar for å bringe området frå nosituasjonen til den ønskete framtidssituasjonen.
- Kvar strategi bør beskrivast med bakgrunnen, behovet og kva ein konkret ønsker å oppnå av konsekvensar. Vidare bør kvar strategi omtalast med beskriving av samarbeid og organisering, kostnader og finansiering, forventa flaskehalsar og måtar å handtere desse på, forventa positive og negative konsekvensar av den strategiske handlinga og forslag til konkrete prosjekt, tiltak og aktivitetar.

Evalueringstema for planprosess:

- Ein planprosess som handterer verdikonfliktar og fremmar konsensus om verdival. Herunder drøfte nasjonale overordna satsingsområde og prioritere kva som er viktigaste innsatsområda på kommunenivået (moralske diskursar).
- Ein planprosess som vektlegg integrasjon og personleg vekst som siktar mot individuell og kollektiv sjølvforståing.
- Ein planprosess med eit tredimensjonalt syn på makt og som set søkelys på politikkproduksjonen si inntaksside, det vil seie å sette folkehelse på den politiske dagsordenen.
- Ei prosessleing som kan mobilisere og motivere for deltaking, finne fram problem, sette dagsorden m.m.

Evalueringstema for effektar på strategisk nivå, det vil seie at folkehelsearbeidet har bidratt til:

- Å redusere omfanget og intensiteten av verdikonfliktar og fremma ei felles erkjenninga av utviklingstrekk og utfordringar i nositasjonen, og oppslutninga om ein visjon som uttrykker den ønskete framtidssituasjonen (moralske diskursar).
- Å stimulere den lokale, kommunale og regionale politisk makt, personleg vekst, fellesskapskjensle, fleksibilitet, ein sterk lokal identitet og sjølvtilitt kombinert med eit akseptert ansvar for eigen situasjon.
- Å styrke alliansen mellom frivillig sektor og folkevalde for å transformere den lokale sosiale makta til politisk makt.
- Å styrke det sivile samfunnet som eit moraldannande fellesskap ved å stimulere ein aktiv frivillig sektor.
- Å fremme ei sosial atmosfære som kan verke stimulerande på individuelle og kollektive aktørar.
- Å identifisere nøkkelaktørar og vere lydhøyre overfor aktørar med gode idear som dukkar opp undervegs.

Aktuelle spørsmål i eigenrapportering og intervju:

- Kva er det viktigast som har blitt gjort i arbeidet/prosjektet for å mobilisere folk og sette folkehelse på den politiske dagsordenen i organisasjonen og samfunnet ditt?
- I kva grad er folkehelse som innsatsområde no akseptert i kommunens planstrategi og i kommuneplanens samfunnsdel og korleis kjem dette til uttrykk i dei overordna mål og retningslinjer for meir detaljert planlegging i organisasjon og samfunn?
- Kven har vore viktige samarbeidspartnarar i dette arbeidet og korleis har samarbeidet fungert?
- I kva grad har kommunehelseprofilar bidratt til å sette folkehelse på dagsordenen i kommunen, og korleis kan desse profilane forbetrast?
- I kva grad tek folk flest ansvar for eiga helse?

- I kva grad er frivillige lag og organisasjonar engasjert i det fremmande og førebyggjande helsearbeidet?
- I kva grad har Helse i plan prosjektet bidratt til denne situasjonen?
- Kva planlegg de å gjere for mobilisere folk og å styrke folkehelsa sin posisjon på den politiske dagsordenen?
- Korleis vurderer du prosessleiinga/prosjektleiing i forhold til desse oppgåvene?

Data om taktisk planlegging, organisering, avgjerdstaking og koordinering

Evalueringsstema for planinnhald:

- Ei definering av aktuelle prosjekt, tiltak, aktivitetar og endringar.
- Ei konkretisering av desse med omtale av bakgrunn, formål, målsetting, innhald, organisering, ansvarsdeling, kostnadsoverslag, finansieringsmåte og gjennomføringstidspunkt.
- Ei prioritering av kva for prosjekt, tiltak, aktivitetar og endringar som skal gjennomførast når (handlingsprogram).
- Eit klart skilje mellom kva ein kan gjere sjølv, saman med andre og det berre andre kan gjere.

Evalueringsstema for planprosess:

- Ei planlegging som inneber avgjerdstaking og koordinering basert etisk-politiske diskursar, og som er orienterte mot bearbeiding av interessekonfliktar.
- Todimensjonalt syn på makt og søkelys på den politiske prosessen sin avgjerdsproduksjon, det vil seie makta over koplinga av problem, løysingar, deltakarar og avgjerdshøve.
- Prosessleiing som kan organisere, prioritere, mekle, få til kompromiss, lage handlingsplanar, budsjett m.m.

Evalueringsstema for effektar på taktisk nivå, det vil seie at folkehelsearbeidet har bidratt til:

- Å redusere omfanget og intensiteten av interessekonfliktar om ressursbruken i offentleg sektor og mellom offentleg, privat og frivillig sektor.
- Å identifisere nøkkelaktørane i utviklinga, og å styrke svakt organiserte grupper slik at dei betre kan ivareta sine interesser.
- Å fremme ei fleksibel organisering basert på nettverk og partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig verksemd, og eventuelt til oppretting av nye organisasjonar (prosjekt) som kan stå for gjennomføringa av handlingar.

Aktuelle spørsmål i eigenrapportering og intervju:

- Kva er det viktigaste som arbeidet/prosjektet har gjort for å påverke organiseringa av produksjonen og avgjerdstakinga i folkehelsearbeidet?

- I kva grad er folkehelse no innarbeidt i kommuneplanens arealdel, handlingsdel og års-/langstidsbudsjett og det daglege arbeidet i kommuneorganisasjon og partnerane i samfunnet?
- I kva grad er omsyn til folkehelsa no innarbeidt hos andre aktørar/partnerar i kommunesamfunnet?
- Kven har vore viktige samarbeidspartnerar i dette arbeidet og korleis har samarbeidet fungert?
- I kva grad har Helse i plan prosjektet bidratt til denne situasjonen?
- Kva planlegg de å gjere for å fremme organiseringa av produksjonen og avgjerdstakinga i folkehelsearbeidet?
- Korleis vurderer du prosessleiinga/prosjektleiing i forhold til desse oppgåvene?

Data om operativ planlegging, implementering og bidrag til folkehelsearbeidet:

Evalueringsstema dokumentinnhald:

- Konkretisering av dei operative handlingane med omsyn til bakgrunn, formål, målsetting, avgrensing, styring, kostnader og finansiering, gjennomføring, drift, kvalitetssikring, rapportering m.m.
- Handlingskontraktar for dei operative handlingane som føreset samarbeid og fordeling av arbeidsoppgåver mellom fleire autonome aktørar.

Evalueringsstema for planprosess:

- Ein prosess som vektlegg produksjon og iverksetting basert på pragmatiske diskursar som er knytte til faktavurdering, nyttekalkuleringar og kollektive prioriteringar.
- Eindimensjonalt syn på makt og søkelys på politikkproduksjonen si uttaksside, det vil seie makt til å kontrollere at gjennomføringa blir mest muleg i samsvar med det intenderte.
- Prosessleiing som kan stimulere andre til å gjennomføre tiltak og som deltar der det er nødvendig.

Evalueringsstema for effektar på operativt nivå, det vil seie at folkehelsearbeidet har bidratt til:

- Å redusere omfanget og intensiteten av faktakonfliktar.
- Å lage partnerskap som regulerer ansvaret mellom aktørar (handlingskontraktar)
- Å gjennomføre mange individuelle og kollektive synlege aktivitetar.
- Å fremme lokal kontroll over ressursane og makt til å betre eigen situasjon.

Aktuelle spørsmål i eigenrapportering og intervju:

- Kva er dei viktigaste tiltaka som arbeidet/prosjektet har gjennomført for å påverke folkehelsa?
- Kven har vore viktige samarbeidspartnarar i dette arbeidet og korleis har samarbeidet fungert? Kven har vore pådrivar i gjennomføringa av folkehelseiltak? Kven har vore bremsar i gjennomføringar av folkehelseiltak?
- Kva rolle har dei folkevalde, forvaltninga, foretaka og frivillige spelt i gjennomføringa av folkehelseiltak?
- Kor stor er kapasiteten i organisasjonen og samfunnet til å implementere folkehelseiltak?
- I kva grad har Helse i plan prosjektet bidratt til å endre denne situasjonen?
- Kva for nye folkehelseiltak-/prosjekt planlegg de å gjennomføre?
- Korleis vurderer du prosessleiinga/prosjektleiing i forhold til desse oppgåvene?

Data om evaluering og læring i folkehelsearbeidet

Evalueringstema dokumentinnhald (årsmeldingar):

- Vurderingar av plan- og utviklingsprosessane, produkta og prestasjonane og verknadene av desse i forhold til innhaldet i den operative, taktiske, strategiske og institusjonelle planlegginga.
- Framlegg til endringar i dei institusjonelle, strategiske, taktiske og operative plandokument.

Evalueringstema for evaluering og læring:

- Ei planprosess som fungerer som eit lærande system som knyter saman aktørane i kontinuerlege læringsprosessar.
- Planlegging som legitimeringsprosess basert på juridiske, moralske, etisk-politiske og pragmatiske diskursar.
- Ein prosess med både tredimensjonalt, todimensjonalt og eindimensjonalt makt.
- Set søkelys på den politiske prosessen sin samla produksjon, det vil seie både inntakssida, avgjerdstakinga, uttakssida og effektsida.
- Bruk av adekvate helseindikatorar og kritisk refleksjon og dialog over kva dei fortel
- Ei Prosess-/prosjektleiing som stimulerer læring på alle læringsnivåa.

Evalueringstema for effektar på læring, det vil seie at folkehelsearbeidet har bidratt til:

- Å framskaffe objektiv kunnskap om og folk sine oppfatningar av effektane av folkehelsearbeidet og endra behov, krav, forventingar, støtte og ressursar i samfunnet og organisasjonen.
- Å fremme opne demokratiske evalueringsprosessar som involverer både privat, offentlig og frivillig sektor, og som gjennom ulike diskursar kan medføre endra oppfatningar av verklegheita, til ny erkjenning av ønskt framtidstilstand og til nye måtar å organisere og nye tiltak.

Aktuelle spørsmål i eigenrapportering og intervju:

- Kva er gjort for å skape ein læringsprosess om folkehelse i kommunen som organisasjon og som samfunn?
- Kven har lært i organisasjonen og i samfunnet, kva har dei lært og korleis kjem dette til uttrykk i folkehelsearbeidet?
- Kva er det viktigaste som har blitt gjort og kva er dei viktigaste folkehelsa effektane som er oppnådd i Helse i plan prosjektet?
- Kven har vore viktige samarbeidspartnere i dette arbeidet og korleis har samarbeidet fungert?
- Kva planlegg de å gjere for å styrke læringsprosessen?
- Korleis vurderer du prosessleiinga/prosjektleiing i forhold til desse oppgåvene?

Tilvisingar

- Alexander, E.R. 1984: "After rationality, what? A review of responses to paradigm breakdown". *Journal of the American Planning Association Winter 1984*: 62-69.
- Alexander, E.R. 2000: "Rationality revisited: Planning Paradigms in a Post-Postmodernist Perspective". *Journal of Planning Education and Research* 19:242-256
- Amdam, J. og Amdam, R. 2000: *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Samlaget
- Amdam, R. 1997a: *Den forankra planen. Drøfting av kriterium for alternativ næringsplanlegging*. Forskningsrapport nr. 25. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Amdam, R. 1997b: *Den forsømde regionen. Evaluering av næringsplanlegginga i Ålesund-regionen*. Forskningsrapport nr. 26. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Amdam, R. 2001a: "Empowering new regional political institutions - a Norwegian case". *Journal of Planning Theory & Practice* 2,2: 169-185.
- Amdam, R. 2001b: "Territoriell og sektoriell samfunnsplanlegging – mot ei todeling". *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift* 32, mai: 27-44.
- Amdam, R. 2002: "Sectoral versus territorial regional planning and development in Norway". *Journal of European Planning Studies*, 10,1: 99-112.
- Amdam, R. 2005: *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. 2008: *The HEPRO-project and empowerment planning and evaluation*. Bok under publisering.
- Amdam, R. og Tangen, G. 2001: *Haram kommune i partnerskap – Evaluering av prosjektet Haram på kartet*. Forskningsrapport nr. 48. Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda.
- Amdam, R. og Tangen, G. 2004: "Kapabilitet og partnerskap i Haram kommune", i Amdam, R. og Bukve, O: *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Tapir Akademisk Forslag, Trondheim.
- Amin, A. og Thrift, N. 1995: "Globalization, institutional "thickness" and the local economy" economy", i Healey, P. m.fl: *Managing cities: the urban context*. London: John Wiley & Sons Ltd.
- Andersen, O. J. 2002: Det fristilte partnerskapet: Kommersiell bedriftsutvikler eller lokal utviklingskatalysator? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* nr. 2/2002.
- Andersen, O. J. 2003: "Offentlig-private partnerskap: En ny kanal for lokal deltakelse og mobilisering?", i Finstad, N. og N. Aarsæther (red.) *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Arbo, P. 2002: "Partnerskap – den nye universalløsningen?". *Plan* nr. 6/2002
- Bache, I. og Olsson, J. 2001: "Legitimacy through partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden". *Scandinavian Political Studies* 24, 3: 215-237.
- Bateson, G. 1985 (1972): *Steps to an ecology of mind*. New York: Ballantine Books.
- Beetham, D. m.fl. 2002: *The State of democracy: democracy assessments in eight nations around the world*. The Hague: Kluwer Law International.
- Bergem, R. (1998): *Evaluering av prosjektet "Kultur og psykisk helse"*. Arbeidsrapport nr. 63, Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
- Bergem, R og Ekeland, T.J: *Psykisk sjuke som medborgarar*. *Tidsskrift for Velferdsforskning*. Vol. 9, No 1, 2006.
- Bergem, R. og Heggen, K. (1994): *Førebyggingskommunen. Evaluering av Helse- og miljøprosjektet i Volda kommune*. Rapport 9401, Møreforskning Volda.
- Bolan, R.S. 1980: "The practitioner as theorist. The phenomenology of the professional episode". *Journal of the American Planning Association* 46, 3: 261-274.

- Boland, P. 1996: "Regional Development Strategies in Europe", i Alden og Boland (red.) *Regional Development Strategies*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- Bukve, O. og Amdam R. 2004: "Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling" og "Regimeskifte på norsk", i Amdam, R. og Bukve O. (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Cameron, G., Danson, M. og Halkier, H. 2000: "Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives", i Danson, M., Halkier, H., og Cameron, G. (red.): *Governance, Institutional Change and Regional development*. Ashgate. Aldershot.
- Cars, G. og von Sydow, Å. 2001: "Governance and Partnerships in Sweden". Swedish Planning – in Times of Diversity. *PLAN*. Stockholm.
- Christensen, T. 2004: "Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management". Underlagsdokument til NOU 2004:2: *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Dryzek, J. S. 1990: *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elander, I. 1998: "Fragmentering, partnerskap och samordning – utmaningar för kommunal planering och politik". *PLAN*. 5:1998. Stockholm.
- Eriksen, E.O. 1993a: *Den offentlige dimensjonen. Verdier og styring i offentlig sektor*. Tromsø/Bergen: Tano.
- Eriksen, E.O. 1993b: *Grenser for staten?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, E.O. 1994: *Politikk og offentlighet. En introduksjon til Jürgen Habermas' politiske teori*. LOS-senter Notat 9405. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.
- Fockhart, J.E. og Halkier, H. 2002: "The Danish cases – bottom-up initiatives between regional and national environments", i Östhol, A. og Svensson, B. (red): *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States*. Nordregio Report 2002:6. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Forester, J. 1981: «Questioning and Organizing Attention. Toward a Critical Theory of Planning and Administrative Practice». *Administration and Society* 13: 161-205.
- Forester, J. 1993: *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*. Albany NY: University of New York Press.
- Fosse, E. 1996: *Forebyggende helsearbeid som sektorovergripende samarbeid. En kvalitativ iverksettingsstudie av samlet plan for utviklingsprosjekter innen det sykdomsforebyggende og helsefremmende arbeid. Evaluering av Samlet plan for utviklingsprosjekter innen det sykdomsforebyggende og helsefremmende arbeid*. Delrapport nr. 16. Bergen, HEMIL-senteret.
- Fosse, E. 2000: *Implementering av helsefremmende og forebyggende arbeid*. Dr.polit. avhandling. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Friedmann, J. 1973: *Retracing America. A Theory of Transactive Planning*. Garden City, New York: Anchor Press/Doubleday.
- Friedmann, J. 1992: *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Cambridge MA & Oxford UK: Blackwell Publishers.

- Gjertsen, A. 2002: "The Norwegian Cases – Partnership Out of Step? The Regional Level under Pressure", i Östhol, A. og Svensson, B. (red): *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States*. Nordregio Report 2002:6. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Gjertsen, A. og Halkier, H. 2004: "Regional utvikling og partnerskap – et komparativt blikk på norske og danske erfaringer", i Amdam, R. og Bukve O. (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Habermas, J. 1984: *The Theory of Communicative Action. Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. London: Heinemann.
- Habermas, J. 1987: *The Theory of Communicative Action. Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston MA: Beacon Press.
- Habermas, J. 1995: *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Halkier, H. 2000: "Regional Policy – An Inter-organisational Approach". *Regional and Industrial Policy Research Paper Series*, EPRC, University of Strathclyde No. 37.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press LTD.
- Healey, P. 2005: "Governance capacity, policy network, and territorial specificities", i Albrechts, L. og Mandelbaum, S.J. (red.) *The Network society*. London: Routledge.
- Healey, P., Madanapour, A. og Magalhaes, C. 1999: "Institutional Capacity-building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects", i M. Sotarauta (red.) *Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces? Futura* vol. 18. No. 3/1999. p. 117 - 137.
- Higdem, U. 2007: *Regional partnership and their constructions and implementations. A case study of the counties of Oppland, Hedmark and Østfold*. Doctor Scientiarum thesis, 2007:14. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap.
- Hjern, B. og Porter, D.O. 1981: "Implementation structures: A new unit of administrative analysis". *Organization Studies* 2: 211 – 227.
- Hood, C. 1991: "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69 (Spring): 3-19.
- Hudson, C. 2001: *Regionala partnerskap – ett hot mot eller ett förverkligande av demokrati?* CERUM Working
- Innes, J., Gruber, J., Thompson, R. og Neuman, M. 1994: *Co-ordinating growth and environmental management through consensus-building*. Report to the California policy seminar. Berkeley: University of California.
- Jacobsen, K.D. 1964: *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jessop, B. 1997: "A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance", i Lauria, M. (red.) *Reconstructing regime theory: regulating urban politics in a global economy*. London: Sage.
- Johnstad, T., Klausen, J.E. og Mønnesland, J. 2003: *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*. Rapportserien nr. 76. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Klausen, K.K. 2001: "New Public Management – en fortolkingsramme for reformer", i Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (red.): *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lindblom, C.E. 1959: "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review* 19, 2: 79-88.
- Lukes, S. 1974: *Power: A radical view*. London: Macmillan.

- Lundqvist, L. 1976: "Några synspunkter på begreppet politisk planering". *Statsvetenskapleg Tidsskrift* 79, 2: 121-139.
- March, D. 1998: "The development of the policy network approach", i March (red.): *Comparing policy networks*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- Mason, R og Mitroff, I.1981: *Challenging strategic planning assumptions*. New York: Basic Books.
- Moltumyr, A. 2008: *Helse i plan – statusrapport for høsten 2007*. Rapport under arbeid.
- Mæland, J. G. og Hopland, K. 1995: *Innovasjon og modellutvikling i Samlet plan. Evaluering av Samlet plan for utviklingsprosjekt innen sykdomsforebyggende og helsefremmende arbeid*. Delrapport nr.14. Bergen, HEMIL-senteret.
- Mæland, J. G. og Jakobsen, R. 1995: *Samlet plan prosjekter: fra plan til avslutning. Evaluering av Samlet plan for utviklingsprosjekt innen sykdomsforebyggende og helsefremmende arbeid*. Delrapport nr.13. Bergen, HEMIL-senteret.
- Nadler, G. 1981: *The Planning and design approach*. New York: Wiley-Interscience.
- Nelson, J. og Zadek, S. 2000: *Partnership Alchemy – New Social Partnerships in Europe*. Copenhagen: The Copenhagen Center.
- Neyer, J. 2001: *Discourse and order – On the conditions of governance in non-hierarchical multi-level systems*. ARENA working papers. WP 01/19. Oslo: Arena. Universitetet i Oslo.
- Norman, R. 2006: *Managing for outcomes while accuting for outputs. Defining public value in New Zealand's performance management system*. Paper for AESOP conference. Leuven. Belgium 1-3 June 2006. Wellington: Victoria University of Wellington.
- Offerdal, A. 1992: *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Olsen, J.P. 1988: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget. Oppdragsrapport.
- Østerud, Ø. 1979: *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008): *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Ouff, S. M. 2007: *"Og bakom synger skogene": En undersøkelse av suksessfaktorene i governanceprosessen Levende Skog, sett i lys av Patsy Healeys modell for institusjonell kapasitetsbygging*. Masteroppgåve i samfunnsplanlegging og leing. Volda: Høgskulen i Volda.
- Putnam, R.D. 1993: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Scharpf, F. W. 2001: "Notes towards a theory of multilevel governing in Europe". *Scandinavian Political Studies* 24, 1: 1-16.
- Schön, D. 1983: *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. London: Temple Smith.
- Scott, J. 1990: *A Matter of Record. Documentary Sources in Social Research*. Cambridge, Polity Press.
- Simon, H.A. 1957 (1945): *Administrative Behaviour*. 2. utg. New York: Macmillan.

- Sørensen, E. 2004: *Offentlig ledelse som meta-styring af netværk*. Working paper 2004:3. Roskilde: Centre for democratic network governance, Roskilde University
- St.meld. nr. 16 (2002-2003): *Resept for et sunnere Noreg. Folkehelsepolitikken*. Helsedepartementet:
- Stoker, G. 1998: "Governance as theory, five propositions". *Social Science Journal*, 50, 17-28.
- Tangen, G. og Amdam, R. 2002: "Partnerskap for auka kommunal kapabilitet". *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift* nr. 34. Juni 2002.
- Travis, A. S. 1977: "Planning as applied ecology: The management of alternative futures". *Town Planning Review* 48, 1: 5-16.
- Veggeland, N. 2000: *Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Veggeland, N. 2003: *Det nye demokratiet: et politisk laboratorium for partnerskap*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Vigar, G., Healey, P., Hull, A. og Davoudi, S. 2000: *Planning, governance and spatial planning in Britain. An institutional analysis*. London: MacMillan Press.
- Wangberg, A., Rognlien, K.J., Hjorthaug, G., Hansen, I., Uthus, E. og Martinsen F. (2001): *Folkehelseprosjektet, sluttrapporten*. Sarpsborg: Østfold fylkeskommune, Folkehelseprosjektet.
- Aadnanes, P.M. 2007: "Den uavhengige avhengige : empowerment-idealet som profesjonsetisk grunnverdi i helse- og sosialsektoren : eit kulturalanalytisk perspektiv", i Ekeland, T.J. og Heggen, K. (red.) *Meistring og myndiggjering*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Aarvak, K. og Ramsdal, H. 2000: *Evaluering av Folkehelseprosjektet i Østfold. Deltakernes erfaringar med gjennomføring av prosjektet*. Fredrikstad, Østfoldforskning.