

Rapport - nr. 112/2021

Roar Amdam

**Kommunal handlingskapasitet.
Erfaringar med ein modell for samarbeidsdriven
planlegging og innovasjon.**



Forfatter	Roar Amdam
Utgjevar	Høgskulen i Volda
År	2021
Serie	Rapport
ISBN	978-82-7661-365-0 (digital utgåve)
ISSN	1891-5981
Sats	Forfattar

Kommunal handlingskapasitet.
Erfaringar med ein modell for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon.

© Forfattar/Høgskulen i 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/Høgskulen i 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.

Rapport / Høgskulen i Volda

Vitskaplege og andre faglege arbeid på høgare nivå enn notat. Både forfattar og institusjon er fagleg ansvarlege for publikasjonen. Arbeida kan vere rapportar frå prosjekt/oppdragsverksemd eller reint teoretiske arbeid av eit visst omfang. Rapportane må vere godt gjennomarbeidde med omsyn til innhald, struktur og språk og innehalde referansar. Rapportane skal vere godkjende av anten dekan eller prosjektleiar eller annan fagperson dei har utpeika og forskingsrådgivar ved HVO.

Forord

Allereie då eg var planleggar i sentraladministrasjonen i ein liten kommune på slutten av 70-talet blei eg oppteken av korleis kommuneplanlegging kunne brukast som styrings- og leiingsreiskap i demokratiske politiske prosessar. Når eg no ser tilbake, så har det å svare på det spørsmålet blitt den raude tråden i mi akademiske karriere, og i mine bøker der eg drøftar spørsmålet.

Den første boka blei gitt ut i 1990, og vi kalla den *Strategisk og mobiliserande planlegging*. Der presenterte vi den sjølvutvikla dugnadsmetoden, og tre år seinare publiserte vi ei handbok om metoden. I det første tiåret etter at boka kom ut, henta vi gjennom aksjonsforskning inn mykje ny erfaring med dugnadsmetoden i lokalt, kommunalt og regionalt plan- og utviklingsarbeid. Vidare skjedde det internasjonalt ei dreining frå instrumentelle til kommunikative former for planlegging, og det kom mange teoretiske og empiriske bidrag som argumenterte for kommunikativ planlegging. I boka *Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*, som blei gitt ut i 2000 vier vi mykje plass til kvifor kommunikative former for planlegging er eigna som reiskap for å møte mange av dei utfordringane vi står overfor i dagens kommunale og regionale plan- og utviklingsarbeid. Vidare la vi vekt på å få fram kva for krav vi bør stille til kommunikative former for planlegging. Omtalen av dugnadsmetoden blei plassert sist i boka. Dette blei gjort bevisst for å signalisere at dugnadsmetoden berre er ein av fleire aktuelle metodar som kan fremme den kommunikative rasjonaliteten. Vi meinte, og meiner framleis, at kva for metode ein bruker, er underordna, så lenge metodane tilfredsstillar krava til kommunikativ planlegging. I boka la vi vekt på å få gjort tydeleg skilnaden mellom instrumentell og kommunikativ planlegging. På den måten markerte vi at kommunikativ planlegging er noko anna enn instrumentell planlegging, men samstundes bidrog vi då til å trekke opp ein front mellom instrumentell og kommunikativ planlegging. Ein slik front er kanskje nyttig i akademiske diskusjonar, men i all praktisk planlegging er utfordringa å få til velfungerande kombinasjonar av instrumentell og kommunikativ planlegging. Mykje av innhaldet i denne boka var henta frå doktorgradsavhandling mi frå 1996.

Etter at boka kom ut, blei eg engasjert som planleggingsekspert i folkehelsearbeid både nasjonalt og internasjonalt. Då erfarte eg at den kommunikative måten å drive planlegging på har stor overføringsverdi til mange samfunnsområde, inkludert folkehelsearbeidet. Kommunikativ planlegging som reiskap i organisasjons- og samfunnsutviklingsarbeid blei etterspurd på mange samfunnsområde, og

vi erfarte at slik planlegging krev god prosessleiing. Vidare at dei krava ein stiller til god prosessleiing, er universelle og dermed gyldige i mange situasjonar. I boka som blei gitt ut i 2011 med tittelen *Planlegging og prosessleiing. Korleis lykkast i utviklingsarbeid* legg vi mykje vekt på å formidle krava til god prosessleiing. Planleggarar med utdanning i faget hadde då blitt godt kjende med kommunikative former for planlegging, og mange var også dyktige til å praktisere slik planlegging. Men rundt om i offentleg, privat og frivillig sektor var det mange leiarar og tilsette som var engasjerte i plan- og utviklingsarbeid i organisasjonar og samfunn som sårt trengte kompetanse på kommunikativ planlegging og prosessleiing for å kunne fungere optimalt i slike prosessar. Vi kan nemne prosessar som bygdeutvikling, stadutvikling, regionutvikling, berekraftutvikling, folkehelsearbeid og utviklingsarbeid i eigen organisasjon. Arbeidet med å fremme folkehelse er ein typisk slik prosess der hovudformålet med arbeidet er å få folk til å ta større ansvar for si eiga helse, og innsatsområda er å få folk til å vere meir fysisk aktiv, ete sunnare, røyke mindre, bidra til å gjere lokalsamfunn tryggare og trivelegare osv. Når vi såg nærare på det konkrete som blir gjort i regi av folkehelsearbeidet, så var det lett å sjå at dette arbeidet, både som prosess og aktivitet, hadde mykje til felles med nærmiljøarbeid, bygdeutvikling, stadutvikling, berekraftutvikling og anna samfunnsutviklingsarbeid der planlegging heile tida har vore arbeidsreiskapen. Dette er ein hovudgrunn til at folkehelsearbeid blei brukt som gjennomgåande kasus i den boka.

I år, ti år etter den siste boka blei gitt ut blir eg pensjonist, og eg føler behov for å formidle svaret mitt på det gjennomgåande spørsmålet ein siste gong. Det som no har kome til er ei politiske og fagleg utvikling i retninga av Ny offentleg forvaltning, Kommune 3.0 og kollaborative eller samarbeidsdriven former for planlegging og innovasjon, og vi kan konstatere at det er dette vi har forska på og skrive om i alle tre bøkene, men vi har brukt andre omgrep. I arbeidet med revisjonen av den siste boka ønskte eg innarbeidde dei nye omgrepa og trekke fram aktuell forskning, men eg innsåg at boka blei for lang, og eg bestemte meg difor for å dele manuskriptet i to, ein teoretisk del og ein meir praktisk del. Dette er såleis ei praktisk retta fagbok med tittelen *Kommunal handlingskapasitet. Erfaringar med ein modell for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon*. Dette er såleis ei bok om korleis kommunar kan involvere aktørar i demokratiske planprosessar som gir auka handlingskapasitet og legitimitet til plan- og utviklingsarbeid, og om korleis planlegging og innovasjon kan integrerast i kommunal styring og leiing. Boka gir ei innføring i samarbeidsdriven planlegging og er skriven for studentar og andre interesserte. Kapittel 1 er heilt nytt, medan dei andre kapitla er reviderte utgåver av kapittel som inngår i boka frå 2011. Alle desse tre bøkene er utselde frå forlaget, men forlaget ønskte ikkje gi ut denne reviderte versjonane

av boka frå 2011, og forlaget ga oss attende rettane til å publisere stoffet. Innhaldet i dei tre bøkene er framleis aktuelt og blir brukt som pensum rundt om. Vidare har vi også merka oss at det framleis er interesse for dugnadsmetoden. Difor blir bokmanuskriptet no publisert som ein rapport med opne tilgang på nettet, og som vedlegg til rapporten ligg *Handbok for kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*. Dermed blir dette stoffet gjort lett tilgjengeleg for studentar og andre interesserte.

Det som då er den meir teoretiske delen at det manuskriptet eg delte i to, føreligg som eit manuskript med tittelen *Samskapt berekraft. Ein modell for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon*. Dette er ei bok om *kvifor* samarbeidsdriven planlegging og innovasjon er både ønskeleg og nødvendig i offentleg styring og leiing for å fremme ei berekraftig utvikling både lokalt, nasjonalt og globalt. Denne boka er skriven for studentar på masternivå og for praktikarar som søker ny og nyttig kunnskap om statsstyring og samarbeidsdrivne prosessar.

Eg har motteke nyttige, kritiske og konstruktive kommentarar frå kollegare til utkast til denne rapporten. Eg har prøvd å ta omsyn til desse så langt eg har funne det muleg og ønskeleg innafor ramma av rapporten. Tusen takk til kollegane mine Johan Barstad og Tor Skogstad og til ei lang rekke studentar som har brukt ei kommentarutgåv som pensum. Eg vil også takke Høgskulen i Volda, Forskingsrådet og alle departementa, fylka, regionane, kommunane, lokalsamfunna, nærmiljøa, organisasjonane og andre som har gitt meg store og små oppdrag, og som på den måten har bidrege til at eg i over 40 år har kunna drive kritisk og reflekterande forskning på området og dermed også har stimulert meg til å skrive alle desse bøkene.

Volda juni 2021

Roar Amdam

Forord	3
1 Innleiing – politikk, planlegging og partnerskap	12
<i>Introduksjon</i>	12
<i>Planlegging som aktivitet</i>	13
<i>Politikk, makt og planlegging</i>	14
<i>Samfunnsstyring – stat, marknad og nettverk/partnerskapar</i>	16
<i>Planlegging, styring og leiing handlar om å utøve makt</i>	18
<i>Planlegging for endring, utvikling og innovasjon</i>	20
<i>Instrumentell og kommunikativ planlegging</i>	21
<i>Samarbeidsdriven planlegging og innovasjon</i>	23
<i>Å vite kvifor noko skal endrast aukar motivasjonen for å endre</i>	24
<i>Demokratisk legitimitet og modernisering av samfunnet</i>	29
<i>Kva kan, bør eller må endrast – samfunn, organisasjon eller individ</i>	30
Planlegging og endringar i kommunar som samfunn – behovet for samarbeid mellom organisasjonar om berekraftig utvikling	31
Planlegging og endringar i kommunar som organisasjonar – alt heng saman med alt	32
<i>Korleis endre</i>	34
Dikotomien instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet	35
Dikotomien aktør versus struktur	36
Fire måtar å endre på	37
<i>Handlingskapasitet, kompetanse- og kapasitetsbyggande prosessar</i>	39
<i>Den vidare gangen i boka</i>	42
2 ISTOL – ein modellen for samarbeidsdriven kommunal planlegging og innovasjon	44
<i>Introduksjon</i>	44
<i>Kva skaper moment i plan- og utviklingsprosessar - utviklingsvariablar</i>	45
<i>Kommunale plansystem inkluderer mange former for planlegging - planleggingsverktøy</i>	48
<i>Inga handling utan aktørar og partnerskapar</i>	53
<i>Nasjonale program som implementeringskjedar</i>	55
<i>Planlegging som politiske diskursar bidreg til institusjonell kapasitetsbygging og legitimitet</i>	57
<i>Samanhengar mellom verktøy, variablar og diskursar i plan- og utviklingsarbeid</i>	61
Juridiske diskursar, institusjonell planlegging og kontekstvariabelen.....	62
Moralske diskursar, strategisk planlegging og mobiliseringsvariabelen	63
Etisk-politiske diskursar, taktisk planlegging og organiseringsvariabelen.....	64

Pragmatiske diskursar, operativ planlegging og gjennomføringsvariabelen.....	64
Evaluering, rapportering og læringsvariabelen	65
<i>Oppsummering – krav til samarbeidsdriven planlegging.....</i>	<i>66</i>
Institusjonell planlegging og kontekstvariabelen	67
Strategisk planlegging og mobiliseringsvariabelen	67
Taktisk planlegging og organiseringsvariabelen.....	67
Operativ planlegging og gjennomføringsvariabelen	68
Evaluering og læringsvariabelen	68
<i>Arbeidsoppgåve – individuell</i>	<i>68</i>
<i>Arbeidsoppgåve – gruppe</i>	<i>68</i>
3 Institusjonell planlegging og kontekstvariabelen	69
<i>Introduksjon</i>	<i>69</i>
<i>Perspektiv på institusjonell planlegging og kontekstvariabelen</i>	<i>70</i>
Statsstyre, representative demokrati og usikre mandat.....	70
<i>Endring som naturleg utveljing eller logisk tilpassing</i>	<i>71</i>
<i>Politikk ovafrå, nedafrå og diskursar med maktlikevekt.....</i>	<i>72</i>
<i>Territoriell og funksjonell planlegging.....</i>	<i>76</i>
<i>Kommunale heilskapsutfordringar.....</i>	<i>77</i>
<i>Samfunnsplanlegging versus verksemdsplanlegging.....</i>	<i>81</i>
<i>Institusjonell planlegging og prosjektorganisering</i>	<i>84</i>
Prosjektarbeid og matriseorganisering	85
<i>Rullering av kommuneplanen som døme.....</i>	<i>86</i>
Styringsgruppe	88
Sekretærfunksjonen, planleggar-/sekretærgruppe.....	90
Kontaktorgan.....	91
Permanente visjonsgrupper i store kommunar	91
Arbeidsgrupper	92
Grendeutval.....	92
Parti og organisasjonar.....	93
<i>Kriterium for institusjonell planlegging.....</i>	<i>93</i>
Krav til plandokument	93
Krav til plan- og utviklingsarbeidet.....	93
Plan- og utviklingsarbeidet bør bidra til	94
Krav til prosessleiaren/planleggaren.....	94
<i>Kva vi har lært.....</i>	<i>95</i>
Prosjekta har ofte tilfeldige utgangspunkt.....	95
Uklare mandat og forventingar	96

Ulike arbeidsvilkår og forankring hos leiinga.....	96
Prosjektleder eller prosjektsekretær	97
Uheldig med dominerende prosjektledere	97
Instrumentelle og mangelfulle framdriftsplanar	98
Prosjektarbeid og kontinuerlege utviklingsprosessar	98
Stimulering av dei svakaste utviklingsvariablane – behov for ein plan for planlegginga	99
<i>Arbeidsoppgåver - individuelle</i>	99
<i>Arbeidsoppgåver– gruppe</i>	99
4 Strategisk planlegging og mobiliseringsvariabelen.....	102
<i>Introduksjon</i>	102
<i>Perspektiv på strategisk planlegging og mobilisering</i>	104
Offentlegheit og demokrati.....	104
Offentlegheit og kampen om den politiske dagsordenen	105
Offentlegheit og politisk viljesdanning.....	106
Mobilisering, integrering og personleg vekst	107
Behovet for ein moralsk diskurs.....	108
Mobiliseringsvariabelen og transaktiv planlegging	109
Mobiliseringsvariabelen og diskursive demokrati	109
Strategisk planlegging som reiskap for mobilisering	111
<i>Kriterium for strategisk og mobiliserande planlegging</i>	112
Krav til dokumentinnhald	112
Krav til planprosessen	113
Strategisk planlegging bør bidra til.....	113
Krav til prosessleiaren/planleggaren.....	113
<i>Kva har vi lært</i>	114
Strategisk planlegging og stormøte.....	114
Stormøta skaper kollektiv vilje	114
Læring gjennom deltaking og erkjenning	115
Konkurrent til det representative demokratiet.....	115
Kritisk overgang frå mobilisering til organisatorisk makt	116
<i>Arbeidsoppgåve - individuell</i>	116
<i>Arbeidsoppgåver – gruppe</i>	116
5 Taktisk planlegging og organisasjonsvariabelen.....	118
<i>Introduksjon</i>	118
<i>Perspektiv på taktisk planlegging og organisering</i>	120
Frå mobilisering til organisert handlingskraft	120
Det individuelle versus det kollektive.....	120
Autonome aktørar og samhandlingsarenaer	121

Fleksibel organisasjonsstruktur	121
Nettverks- og partnerskapsorganisering	122
Behovet for ein etisk-politisk diskurs	123
Organiseringsvariabelen og småstegsplanlegging.....	124
Taktisk planlegging som reiskap for organisering og prioritering	125
<i>Kriterium for taktisk og organiserande planlegging</i>	<i>126</i>
Krav til planinnhald.....	126
Krav til planprosessen	127
Taktisk planlegging skal bidra til.....	127
Krav til prosessleiaren/planleggaren.....	127
<i>Kva vi har lært</i>	<i>128</i>
Mangel på ansvarlege folk og organisasjonar er ein flaskehals	128
Mobilisering for organisering	128
Nettverksorganisering er som regel nødvendig	129
Viktig med visjonsberarar i den taktiske planleggingsprosessen	129
<i>Arbeidsoppgåve - individuell</i>	<i>130</i>
<i>Arbeidsoppgåver - gruppe.....</i>	<i>130</i>
6 Operativ planlegging og gjennomføringsvariabelen	132
<i>Introduksjon</i>	<i>132</i>
<i>Perspektiv på gjennomføring</i>	<i>134</i>
Implementeringsmodellar	134
Perfekt implementering etter ovafrå ned modellen er vanskeleg	135
Kritikken om uklare mål og utilstrekkelege middel	135
Prosessleiaren som bakkebyråkrat.....	137
Behovet for pragmatiske diskursar	138
Å identifisere og å arbeide med konflikhtar	139
Gjennomføring som synoptisk planlegging	140
Gjennomføringsvariabelen og operativ planlegging	140
Operativ planlegging som reiskap for gjennomføring.....	141
<i>Kriterium for operativ planlegging</i>	<i>142</i>
Krav til dokumentinnhald	142
Krav til planprosessen	142
Operativ planlegging som bidreg til	142
Krav til prosessleiaren/planleggaren.....	142
<i>Kva vi har lært</i>	<i>143</i>
Avgrensa kontroll med gjennomføringa.....	143
Pengar i prosjektet gir både kontroll og servilitet	143
Styrking av den lokale og regionale handlingskapasiteten er på lang sikt viktigast	144
<i>Arbeidsoppgåve - individuell</i>	<i>144</i>

<i>Arbeidsoppgåver - gruppe</i>	145
7 Evaluering og læringsvariabelen	146
<i>Introduksjon</i>	146
<i>Perspektiv på læring og evaluering</i>	147
Læring og sterke og svake evalueringar	147
Læring i organisasjonar og lærande organisasjonar	148
Lærande regionar og innovasjonssystem	153
Omgrepet innovative miljø som forståingsform	155
Ein modell for læring på ulike nivå	158
Behovet for kontinuerlege diskursar på ulike nivå	162
<i>Kriterium for evaluering og læring</i>	163
Krav til rapporteringar	163
Krav til evalueringsprosessen	163
Ein evalueringsprosess skal mellom anna bidra til	164
Krav til prosessleiaren/planleggaren	164
<i>Kva vi har lært</i>	164
Læring og evaluering i planlegging	164
Tradisjonelle årsmeldingar gir lite bidrag til læring	166
Noko kan teljast, men noko må forteljast	166
Behov for djuplæring.....	167
<i>Arbeidsoppgåver – individuelle</i>	168
<i>Arbeidsoppgåver - gruppe</i>	168
8 Kommunal planlegging og handlingskapasitet	169
<i>Kort om lovteksten</i>	169
<i>Evalueringa av plandelen av Plan- og bygningslova</i>	175
<i>Vår tolking av det kommunale plansystemet</i>	177
<i>Kommunal samfunnsplanlegging</i>	178
Institusjonelt nivå	178
Strategisk nivå	178
Taktisk nivå	179
Operativt nivå.....	179
Rapportering, evaluering og læring.....	179
<i>Våre forventingar til kommunal verksemdsplanlegging</i>	183
Institusjonelt nivå	183
Strategisk nivå	183
Taktisk nivå	184
Operativt nivå.....	184
Rapportering, evaluering og læring.....	184

<i>Drøfting</i>	189
<i>Konklusjon – individuell klokskap er ein føresetnad for kollektiv handlingskapasitet</i>	192
<i>Refleksjonsoppgåver</i>	195
Referansar	196

Vedlegg: Handbok for kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden

1 Innleiing – politikk, planlegging og partnerskap

Introduksjon

Då eg var planleggar i ein kommune på slutten av sytti-talet, var den dominerande tenkinga at planlegginga skulle vere lineær og ekspertdriven. Det innebar at planlegginga blei rekna som ein fagleg aktivitet der planleggarane i samarbeid med eit planutval utarbeidde ein ferdig plan før han blei sendt på høyring og deretter lagt fram for politikarane med tilråding om å vedta han slik han var utforma. Når planen var vedteken, ofte med nokre små endringar, blei det forventa at alle slutta opp om den, og at alle bidrog til at han blei gjennomført. Svært ofte opplevde vi som planleggarar at planane våre blei godt mottekne, men arkivert, gjeomt og gløymt. Dette skjedde sjølv om vi som planleggarar opplevde å få skryt frå kollegar for å ha laga fagleg sett gode planar. Situasjonen blei oppfatta som lite tilfredsstillande både for oss som planleggarane og for kommunane. Vi starta difor å leite etter andre måtar å jobbe på. Eg gjekk etter tre år som planleggar over til akademia, og har halde fram med leitinga frå den posisjonen.

Den er no mange tiår sidan at denne oppfatninga dominerte både i teori og praksis hos planleggarane. Planlegging som aktivitet blei i akademia definert som førebuing til handling, og sjølv handlingane var ikkje ein del av planprosessen. I ettertid har nye tankar om planlegging kome til, men dessverre heng den tradisjonelle forståinga og praktiseringa igjen hos mange. Dette gjeld ikkje minst på det umåteleg viktige området berekraftig utvikling. Her er det for tida meir enn nok av planar og utgreiingar med kunnskap om kor dårleg det står til med jordkloden vår. Det er nok å nemne krisene klima, plast i havet, gift i maten og pandemiar. Det vi ser er at trass i all denne kunnskapen, blir ikkje nødvendige og tilstrekkelege tiltak gjennomført for å rydde opp i krisene.

Kommunar og fylkeskommunar skal etter plan og bygningslova fremme både berekraftig utvikling og folkevald styring med brei deltaking. I dette arbeidet må dei handtere mange problem i samfunnet som både er komplekse og gjenstridige, som til dømes psykisk og fysisk folkehelse, overforbruk og ureining av naturen og finansiering av offentleg sektor. Felles for desse problema er at dei involverer mange aktørar både når det gjeld å definere problema og det å løyse dei, og at mange aktørar berre har ansvar for delar av problema. For å handtere desse problema må mange aktørar samarbeide i planleggingsprosessar for å fremme dei heilskaplege og berekraftige løysingane. Det vi ser er at mangel på forpliktande samarbeid inneber at handlingar uteblir sjølv om planar er vedtekne. Oppsummert kan ein seie at utfordringane skal handterast *politisk*, prosessen er *planlegging* og organisasjonsforma er *partnerskap*.

Planlegging som aktivitet

Planlegging kan definerast som det å knyte kunnskap og handling saman i ein målretta aktivitet. Denne definisjonen inneber at planlegging er ein normal og utbreidd aktivitet i liva våre og i samfunnet rundt oss. Planlegging er noko som både einskildindivid og private, offentleg, frivillige og politiske organisasjonar gjer heile tida. Dersom du til dømes skal kjøpe deg bil eller hus, er kunnskap det første du søker. Du leiter i aviser, på Internett og andre plassar etter eksisterande alternativ, og du vurderer pris, tilstand, kvalitet m.m. opp mot kva du har behov for, ønska dine og ikkje minst kva du har råd til. Så sant du ikkje er fagperson på området sjølv, vil du som regel også søke råd og hjelp frå fagfolk. Dersom du til dømes skal bygge deg eit nytt hus, kjem du ikkje utanom å måtte bruke fagfolk i arbeidet. Du møter dei i kommunen, i banken, i byggefirmaet osv., og alle er med på å utforme huset ditt, både med omsyn til kva du kan gjere, og ikkje minst kva du ikkje kan gjere som følge av lover, reglar, standardar m.m. Felles for denne forma for planlegging er at ho er avgrensa i tid og omfang, og at ho ofte blir organisert som prosjekt. Når planen er ferdig, går arbeidet over i ein ny fase med gjennomføring. På den måten kan ein snakke om *prosjektplanlegging* som kan ha til formål å *gjennomføre vedtak* eller å *utvikle nye løysingar som kan utprøvast*.

Dei fleste av oss bygger hus berre ein gong i livet, men likevel er det slik at liva våre har mange prosjekt og aktivitetar som inngår i ein kontinuerleg prosess. Alle personar, familiar, organisasjonar og samfunn har avgrensa handlingskapasitet, og før vi begynner å planlegge eller gjennomføre eit prosjekt, har vi behov for kunnskap om kva for motivasjon, ønske og ressursar som ligg til grunn for prosjektet. Dersom vilkåra ikkje er til stades, må prosjektet anten gløymast eller utsettast. Vidare er det ofte slik at dersom nokon er veldig for eit prosjekt, tek dei ofte ikkje eit nei for eit nei, men går runde etter runde med dei andre involverte for å få dei til å støtte prosjektet. I kollektiv som familiar, organisasjonar og samfunn kan det vere fleire slike pådrivarar for ulike prosjekt, og difor eksisterer det også eit behov å sjå slike nye prosjekt i høve til eksisterande aktivitetar og konkurrerande prosjekt. Det vil seie at det eksisterer eit behov for å planlegge den kontinuerlege aktiviteten, eller det som kan kallast *prosessplanlegging*. I ein familie er kanskje ikkje denne forma for planlegging veldig bevisst, men ho er der heile tida og kjem til syne i avgjerder om kvar og når ein skal reise på ferie, kven som skal vere heime med sjuke barn, bringe og hente barna i barnehage, og i alle andre små og store aktivitetar som det må settast rammer for, skapast forståing for, som må koordinerast og gjennomførast, og som ein ikkje minst må lære av. I denne

forma for prosessaktivitet blir ikkje planlegging og gjennomføring skilde frå kvarandre, men inngår ein kontinuerleg prosess med dialog, handling, refleksjon og læring.

Oppsummert kan ein seie at planlegging både er utvikling og utarbeiding av konkrete planar for avgrensa aktivitetar og gjennomføring av desse, og at planlegging er ein kontinuerleg aktivitet. Ein planleggar har difor behov for kunnskap om korleis både prosessar og prosjekt fungerer, og korleis dei kan leiast. Det å vite korleis dei kan leiast, krev det som kan kallast klokskap eller kompetanse og som inneheld å ha både adekvate verdiar, kunnskapar, ferdigheiter og evne til handling. Den som skal drive med planlegging, må både ha adekvat kompetanse i *prosjektleiing* og *prosessleiing*.

Politikk, makt og planlegging

I vår oppfatning av offentleg planlegging er det klare samanhengar mellom politikk og planlegging, og vår forståing av offentleg planlegging ligg nær opp til korleis den norske professoren i planlegging, Nils Aarsæther (2012: 19) skriv om planlegging:

Planlegging opererer i skjæringsfeltet mellom kunnskap og politikk, og planlegging preges av politiske motsetninger, sektorkonflikter og spenninger mellom myndighet, marked og sivilsamfunn. Kunnskapens og maktens plass i en slik kontekst kan være utfordrende. Forholdet mellom fag (profesjonelle planleggere), politikk (folkevalgte), marked (utbyggere og næringsliv) og samfunn (berørte interesser) er et viktig tema i planlegging.

Den norske statsvitaren Knut Dahl Jakobsen (1964) har gitt ein definisjon av politikk som både er enkel, forståeleg og veldig relevant for vår tilnærming til planlegging. 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. Denne definisjonen har vidare mykje til felles med korleis politisk makt blir definert. I følgje den engelske teoretikaren Steven Lukes (1974) kan makt i politiske prosessar delast opp i fleire dimensjonar. Ein dimensjon er makt til å sette problem på den politiske dagsordenen, ein anna dimensjon er makt til å gjere vedtak, og den mest operative dimensjonen er makt til å gjennomføre vedtak. I tillegg bør det leggest til at det å kunne bestemme regien på prosessen inkludert framdrift og innhald, også er ein sentral maktdimensjon. Felles for alle fire dimensjonane er at makt også vil utløyse motmakt, det vil seie at aktørar kan hindre at problem kjem på dagsorden, at vedtak blir gjort, at handlingar blir iverksette, og at

regien blir utfordra. Som vis ser står det å omsette ord og tankar til handling sentralt i all politikk og planlegging, dette gjeld også korleis planlegging blir omtalt i Plan- og bygningslova, og der er klare koplingar mellom kommunal planlegging etter Plan- og bygningslova og denne forståinga av politikk og makt.

Kommunar er etter lova pålagt å lage ein *planstrategi* i løpet av det første året i kommunestyreperioden. Her er kommunar blitt gitt makt og mulegheiter å ta regien over plan- og styringsprosessen med å seie frå om kva dei meiner bør prioriterast i form av verdiar som berekraft, næringsutvikling og folkehelse. Vidare kan dei bestemme kva for planar som skal oppdaterast og kva for nye planar som skal utarbeidast, og ikkje minst korleis desse planane skal utarbeidast. Det vil seie kven har ansvaret, kven skal involverast, når skal planen vere ferdig og i kva for styringsorgan skal han handsamast.

Vidare skal kommunar utarbeide/oppdatere *kommuneplanens samfunnsdel* i kvar kommunestyreperiode. Her har kommunar makt og mulegheiter til å konkretisere planstrategien og til å sette dagsorden i kommunen med å vedta innsatsområde og formulere mål og visjonar både når det gjeld utviklinga av samfunnet, organisasjonen og overordna arealbruk i kommunen. Men ein slik dagsorden kan aldri kan vere statisk. Nye handlingar og hendingar vil alltid kjempe om dagsordenen, og difor er denne forma for planlegging berre retningsgivande. På fagspråket blir dette også kalla *planlegging som innovasjon* fordi ho drøftar og fastset normer for den ressursfordelende/allokerande planlegginga.

Denne *allokerande* forma for planlegging kjem til syne i *kommuneplanens arealdel* og i *økonomiplanar*. Her har kommunar makt og mulegheiter til å binde opp bruken av areala og økonomien for bestemte periodar. Endringar av desse planane må skje ved nye vedtak eller dispensasjonar. Denne ressursallokeringa og dei bindande vedtaka blir ytterlegare konkretiserte i detaljplanar for arealbruken og i gjennomføringsprosjekt for organisasjonsendring, bygging av hus, vegar og anna infrastruktur. Slike gjennomføringar krev normalt samarbeid mellom mange aktørar både i og utanfor kommunen, og blir normalt styrt gjennom inngåtte detaljerte kontraktar om kven skal gjere kva, når og til kva for pris. Slike kontraktar er normalt bindande for alle partnarane og det ligg difor i kontraktane ei kommandomakt til å tvinge partnarane til å gjennomføre sin del av kontraktane.

Samfunnsstyring – stat, marknad og nettverk/partnerskapar

Slik sett er offentleg planlegging langsiktig og kunnskapsbasert styring ut frå ei klargjering av kor ein vil, og kva ein vil oppnå i samfunnet. Innanfor statsvitskapen har det lenge vore vanleg å skilje mellom stat, marknad og nettverk som styringsinstrument i eit samfunn. Staten si samfunnsstyring kan såleis vere direkte kommanderende og kontrollerande gjennom mellom anna lover, regelverk og offentleg hierarki (Tradisjonell offentleg administrasjon). Marknaden si samfunnsstyring bygger på ei forståing av at frie aktørar sine avgjerder skal summere seg til det beste for samfunnet som heilskap. Marknaden ønskjer minst muleg innblanding frå staten, men aksepteter at staten gjennom lover og regelverk set rammer for marknadskreftene mellom anna for å sikre konkurranse og å hindre overutnytting av natur og menneske. Under optimale forhold i samfunnet vil marknadskreftene fungere koordinerande utan direkte statlege inngrep, men i praksis er alle sektorar underlagde større eller mindre grad av regulering av si maktutøving. Til dømes blir ein del sektorar rekna som så viktige for samfunnet at staten tek kontrollen og i liten grad tillèt marknader og private tilbydarar. I Noreg gjeld dette sektorar som skule og helse. Men vi har no vore gjennom ein periode i Noreg og andre delar av verda der reformbølga (Ny offentleg styring / New Public Management) har vore rådande. Ho har medført at tidlegare offentlege oppgåver har blitt heilt eller delvis privatiserte, og ein forventar at marknadskreftene skal fungere koordinerande på desse områda. Dette gjeld mellom anna telefon, transport og elforsyning. På andre område kan det vere ei blanding av marknadskrefter og statleg styring, og blandingsforholdet kan variere over tid. Til dømes har det blitt oppretta private skular og sjukehus med økonomisk tilskot frå staten og kommunar til drift. Ofte vil desse marknadsaktørane i gode tider ha lite innblanding frå staten, men i lågkonjunkturar og krisetider kan dei same aktørane vere raskt ute og be om statleg hjelp og regulering. Dette gjeld også bankar, bilprodusentar, flyselskap m.m.

Nettverk er eit omgrep på same nivå som stat og marknad og representerer ein styringsmekanisme som er eit supplement til desse to. I styringsregime med sterk statsstyring er det ei tett strukturell kopling mellom det offentlege og det private, og Storting og regjering utøver sentral koordinering og kontroll. I regime med mykje marknadsstyring er det minimal strukturell kopling mellom offentleg og privat sektor, og konkurransen på marknaden skal sjølv gi nødvendig koordinering. I kontrast til desse formene blir nettverk å rekne som lause strukturelle koplingar der samhandling mellom sjølvstendige, men gjensidig avhengige aktørar fører til forhandlingsbaserte konsensusløysingar innanfor nettverka (Ny offentleg forvaltning / New public Governance). Mykje av den samfunnsplanlegginga som

omhandlar komplekse og gjenstridige problem som tettstadutvikling, byutvikling, bygdeutvikling og berekraftig utvikling, er organisert som slike nettverk og blir kall samstyring, nettverksorganisasjonar og partnarskapar eller det blir brukt det engelske ordet *governance*. I slike nettverk er det ønskeleg med partnarskapar mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og det er ønskeleg med planlegging som ein reiskap for å gi desse nettverksorganisasjonane aksept, legitimitet og handlingskapasitet. Men nettverksorganisering gjeld ikkje berre for styringsorgan som er underlagde demokratisk kontroll. Organisert kriminalitet, prostitusjon, narkotikahandel, menneskehandel og våpenhandel er kontrollert av store syndikat som fungerer som slike nettverk. Desse nettverka har enorm makt, og aktiviteten deira gir ringverknader som til dømes tilgang til narkotika i by og land over heile landet. Slike nettverk er vel truleg lite interesserte i å delta i norsk samfunnsplanlegging, men det er likevel slik at kriminalitet og narkotika saman med andre samfunnskrefter har ugunstig innverknad på folk si fysiske og psykiske helse, og å redusere eller fjerne effektane blir ofte gjort til viktige innsatsområde i lokalt og regionalt utviklingsarbeid, til dømes i folkehelsearbeidet.

Sentrale kjenneteikn ved fungerande nettverksorganisasjonar og partnarskapar er at aktørane erkjenner at dei er gjensidig avhengige av kvarandre for å kunne løyse problem og tilfredsstille behov, at dei oppfattar seg som likeverdige, har tillit til kvarandre og at partnarskapane er underlagt innsyn og demokratisk kontroll (Amdam, 2011). Til dømes omtaler den vidgjetne engelske professoren i politikk Roderick Arthur William Rhodes (1997) korleis offentlege, private og frivillige aktørar gjennom nettverkssamarbeid og partnarskapsbygging samarbeider om å finne svar på felles utfordringar i det politisk-administrative styringssystemet i Storbritannia. Dette nivåovergripande, forpliktande samarbeidet kallar han for *governance*, i motsetning til det politisk-administrative styringssystemet som han kallar *government*. Han framhevar fire karakteristiske trekk ved "governance":

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

Her må det leggest til at governance er eit av desse omgrepa som må presiserast når ein brukar det. Den leksikale tydinga av governance er det government gjer, og då blir Rhodes si avgrensing av omgrepet noko spesiell, men hans definering av omgrepet har blitt teken i bruk av mange. Vi meiner meir at dei trekka ved governance som Rhodes trekker fram meir presist kan dekkast med omgrepa som kollaborative nettverksorganisasjonar og partnerskapsorganisasjonar eller med dei kortare omgrepa nettverksgovernance, og nettverkstrukturar. Røiseland og Vabo (2012) har i si bok om governance på norsk, omset governance med samstyring, men etter vår meining er ikkje styring det sentrale i governance, heller samarbeid, samproduksjon og samskaping. Nettverksorganisasjonar er i alle høve ein del av samfunnets institusjonelle styringsstruktur og då handlar det om å ha kapasitet til å utføre dei oppgåvene som styringsstrukturen forventar blir utført. Det vil seie å oppretthalde samfunnets orden og å utforme og gjennomføre demokratiske legitime politikk (Howlett, Capano og Ramesh, 2021).

Planlegging, styring og leiing handlar om å utøve makt

Dette er omgrep som delvis overlappar og som er vanskeleg å definere heilt eintydig. Noko forenkla kan ein seie at styring gjeld korleis vedtak og formelle strukturar påverkar menneske. Leiging derimot gjeld relasjonar mellom menneske og korleis leiingar påverkar dei tilsette gjennom kommunikasjon, avgjerder og eigne handlingar.

Reint konkret kan ein då seie at i ein kommune er *styring* aktiviteten i formelle styringsorgan som kommunestyre, formannskap, sektorstyrer m.m. og at aktiviteten kjem til syne i formelle vedtak i organa med folkevalde representantar. Slike vedtak kan fungere både motiverande og demotiverande på dei som blir styrt. Til dømes kan ei avdeling i ein kommune gjennom omstillingar ha greidd å få eit mindre forbruk enn den løyvinga dei har fått på budsjettet. Dersom avdelinga då opplever at desse innsparte pengane blir flytta til ei avdeling som driv dårleg, og som ikkje prøver å omstille seg, går dette strekt ut over motivasjonen i avdelinga som pengane blei henta frå. Styring ber såleis i stor grad preg av å vere ein transaksjon på den måten at styringsorgana tildelar pengar på budsjettet mot at dei tilsette utfører forventar handlingar, og at handlingane og oppnådde resultat blir rapportert. Styringsorgana sin kontroll og vurderinga av dei rapporterte resultatata får så konsekvensar for framtidige transaksjonar. I nyare leiingslitteratur blir denne forma for styring også kalla *transaksjonsleiing*, og då ser ein tydeleg korleis omgrepa styring og leiing overlappar.

Det som til vanleg blir kalla *leiing*, blir i den same litteraturen kalla *transformasjonsleiing* som inneber at leiarar greier å motivere heile organisasjonen til å arbeide for felles overordna mål. Men det finst mange andre former for leiing, til dømes leiing gjennom kommando, små steg i ei retning, og leiing som ein læringsprosess. Reint konkret inneber leiing å utøve makt innafor dei fullmaktene eller handlingsrommet leiaren har, men også om å utforske og utvide handlingsrommet. Leiing handlar difor om å motivere og å kontrollere medarbeidarane slik at dei saman arbeider for å nå felles mål. Kommunikasjon i møter med mange tilsette og i samtalar ein til ein, er difor noko av det viktigaste ein leiar driv med. Ein leiar gjer normalt ikkje formelle vedtak, men ein leiar tek mange store og små avgjerder i løpet av ein dag. Slik avgjerder bør vere innafor dei formelle vedtaka som styringsorgana har gjort. I den samanheng vil vi trekke fram den amerikanske professoren i sosiologi, Philip Selznick har omtalt funksjonar i det han kallar institusjonell leiing på ein måte som har blitt brukt av mange seinare. Dei fire funksjonane er (Selznick, 1997/1957):

- Forsvaret av institusjonell integritet. Dette inneber å oppretthalde verdiar og ein tydleg identitet, og er noko meire enn berre å arbeide for å overleve.
- Definisjon av institusjonelt oppdrag og institusjonell rolle, som inneber å sette mål for organisasjonens engasjement, sett i høve til indre og ytre krav.
- Den institusjonelle innlemming av formål og mål, det vil seie å bygge formålet og måla inn i organisasjonens sosiale struktur.
- Løysing av interne konflikter, det vil seie å handtere intern konflikt mellom personer og grupper der ulike interesser, ønsker og behov kjem i konflikt med kvarandre.

Desse leiingsfunksjonane synes bygge på eit systemteoretisk perspektiv der det er vanleg å dele system inn i fire funksjonar (Parsons, 1949). Når dette perspektivet blir brukt på planlegging, blir desse funksjonane tekt framkjem: planlegging som rammesetting, kommunikativ praksis, og planlegging som koordinering og gjennomføring (Alexander, 2000). Vi skal seinare vise korleis desse systemteoretiske funksjonane kan koplast til det vi no kallar institusjonell, strategisk, taktisk og operativt nivå i både planlegging og leiing.

Planlegging kan vere eit reiskap både for kommunale styringsorgan og leiarar til å førebu seg på handlingar ein ønsker å gjennomføre, og på hendingar som kan kome. Men planlegging er ikkje ein reiskap som reduserer all uvisse. Både i styring og leiing vil ein alltid stå overfor situasjonar ein ikkje har førebudd seg på, og som krev at ein gjer vedtak og tek avgjerder med ein gong. I slike situasjonar er det viktig at både dei som styrer og dei som leiar har kompetanse til å sette i verk handlingar som gir mening her og

no, men som også står seg for kritikk på eit seinare tidspunkt. Aksepten av og legitimiteten til styringsorgan og leiarar er difor avhengig av korleis dei møter situasjonar som det både er planlagd og ikkje planlagd for. Vi vil hevde at planlegging er ein aktivitet som alle styringsorgan og leiarar driv med, og som dei bør drive. Oppsummert kan ein seie at styring, planlegging og leiing er maktutøving, og at det i demokrati er viktig at maktutøvinga er legitim.

Planlegging for endring, utvikling og innovasjon

Dette er også omgrep som overlappar og som bli brukt omkvarandre. Enkelt sagt har både planlegging og innovasjon som formål å få til utvikling og endringar. Av dei to siste omgrepa er utvikling det vidaste omgrepet. I kommunal samanheng blir det såleis ofte snakka om at ein driv utviklingsarbeid i samfunnet og i organisasjonar. Ofte er slike arbeid organisert som prosjekt og då snakkar ein om tettstadprosjekt, folkehelseprosjekt og organisasjonsutviklingsprosjekt. I kva grad formåla med desse arbeida og prosjekta er formulerte og konkretiserte varierer stort. I ein del samanhengar er formålet med utviklingsarbeid og utviklingsprosjekt å teste ut endringar i liten skala før ein rullar det ut for heile organisasjonen eller samfunnet. Eksempel på dette kan vere ein nye måte å drive undervisning i skulen på. Når ein derimot snakkar om endringsarbeid og endringsprosjekt, er det normalt avklart at formålet er å oppnå konkrete endringar. Her kan også graden av formålskonkretiseringa variere, men omgrepet endring er normalt meir konkret og retningsgivande enn omgrepet utvikling.

Når vi kjem til omgrepet innovasjon, er formålet normalt endå meir konkret. Dei danske forskarane Agger, Damgaard, Hagedorn Krogh og Sørensen (2015: 5) definerer såleis offentleg innovasjon som å formulere, realisere og spreie nye offentlege aktivitetar, tenester og prosedyrar som fører til ein kvalitativ forbetring. Her blir omgrepet endring knytt til ein meirverdi for samfunnet (kvantitativ forbetring), men kva som er meirverdien av ei kvalitativ forbetring, er også uklart. Forskarane Mulgan og Albury (2003: 3) som arbeider ved University of West Scotland er langt meir konkrete på omgrepet forbetring og meirverdi for samfunnet når dei definerer offentleg innovasjon slik:

Vellykka innovasjon er etablering og gjennomføring av nye prosessar, produkt, tenester og leveringsmetodar som resulterer i betydeleg forbetringar i produktivitet, effektivitet eller kvalitet. (Vår omsetting).

Kort sagt, innovasjon er nye idear som fungerer fordi resultatene er forbetra og prosessane blir meir effektive. Men for å bestemme i kva grad innovasjonar lykkast, må desse spørsmåla besvarast: Fungerer endringa? Liker vi resultatet? Har endringa biverknader? Ingen enkelt disiplin eller yrke kan handtere alle aspekta av slike innovasjonsprosessar, og innovasjonsprosessar må difor betraktast som komplekse sosiale prosesser som er i stand til å fremme samhandling, læring og fornying. Dette er tema som no blir drøfta i innovasjonsfaget, men som har vore drøfta i planleggingsfaget lenge, og då særleg knytt til instrumentelle versus kommunikative rasjonalitetsformer, og til endringar som noko som er initiert innifrå eller utanfrå. Det vi kan sjå av dette er aktivitetane planlegging og innovasjon har som prosessar mange felles kjenneteikn.

Instrumentell og kommunikativ planlegging

I det vi kallar *instrumentell* og lineær planlegging er planleggaren ein ekspert som basert på innsamla kunnskap produserer ein fagleg god plan, og som oppdragsgivaren eller andre så skal vedta og deretter gjennomføre. Deltakinga er ofte avgrensa, og formålet med deltaking er kunnskapsinnhenting for å gjere planen god slik at gjennomføringa møter minst muleg motstand. Dersom arbeidet blir organisert som prosjekt, gjer skiljet mellom planlegging og gjennomføring opphavet til omgrepet prosjektplanlegging, det vil seie eit prosjekt med formål å lage ein plan, og eit gjennomføringsprosjekt med formål å gjennomføre ein plan eller eit konkret tiltak. Til dømes kan slik planlegging utførast som programmering dersom målet er å sette delaktivitetar som ein har makt til å gjennomføre, i ei fornuftig rekkefølge slik at gjennomføringa kan gå greitt. Men dette er ei anna form for planlegging enn den ein bruker i utviklingsarbeid for å skape kollektiv vilje til endring i samfunn og organisasjonar.

I teorien kan ei instrumentell planlegging gjennomførast dersom ein har full kunnskap om situasjonen, klare mål og stor kontroll over verkemidla i form av kommandomakt over ønskelege og nødvendige handlingar. Instrumentell planlegging definerer planlegging som førebuing av avgjerder om handlingar som skal gjennomførast i framtida. Denne planleggingsdefinisjonen vektlegg utgreiingsfasen og avgjerdsfasen, men overlèt handlingsfasen til iverksettarane. Planleggaren og planlegginga si rolle blir då å skaffe fram kunnskap, slik at avgjerdstakaren kan velje det alternativet som tilfredsstillar måla, ønska og behova hans best. Planleggaren blir her tillagd rolla som ein ekspert som kjenner både fortida, notida og framtida, og som kan føreskrive handlingar for å nå ei ønskt framtid. I denne forma for planlegging blir det også skilt mellom politikk og administrasjon, der administrasjonens rolle er å vere ein nøytral reiskap

for dei folkevalde. Det er dei folkevaldes rolle å fastsette mål og å gjere endeleg planvedtak, medan administrasjonen skal utgreie, føreslå alternativ, utgreie konsekvensar, utarbeide plandokument og til slutt sette i verk planen med grunnlag i politiske vedtak. Denne forma for planlegging tek for gitt at avgjerdstakaren har makt til å knyte samanhengar mellom kunnskap og handling. I praksis er det avgrensa prosjekt som kjem nærast dette idealet, for i kontinuerlege prosessar vil ein alltid stå overfor ein situasjon der det eksisterer meir eller mindre ufullstendig kunnskap, der måla er uklare, makta er avgrensa, og der handlingar vil møte motstand.

I det som blir kalla *kommunikativ* og sirkulær planlegging er planleggaren si rolle å skape ein læringsprosess som forpliktar deltakarene til å gjennomføre sin del av planen. Formålet med å delta i slik planlegging er å bidra til individuell kompetansebygging og kollektiv kapasitetsbygging slik at flest muleg aksepterer planen og deltek i gjennomføringa. Det er også vanleg å kalle dette utviklingsarbeid eller eventuelt plan- og utviklingsarbeid eller prosessplanlegging. Dersom dette arbeidet blir gjennomført som eit prosjekt, kan ein kanskje kalle det for eit prosessprosjekt, men det vanlege er å kalle det eit utviklingsprosjekt eller endrings- eller innovasjonsprosjekt. Slike prosjekt har som regel til formål å korrigere retninga på kontinuerleg utviklingsprosessar frå dit vi ikkje vil, til dit vi ønsker oss. Noko som kan vere veldig krevjande.

Proessorientert plan- og utviklingsarbeid legg til grunn eit kommunikativt syn på planlegging. Utgangspunktet her er ein kritikk av den instrumentelle planlegginga som gjer planlegging til ein fagleg aktivitet som skaper avhengigheit mellom planleggaren som ekspert og klienten som iverksettar. Argumentet er at når nokon skal hente fram kunnskap og førebu avgjerder (planleggaren), medan andre skal sette i verk avgjerder (borgaren / klienten / iverksetteren), kjem kunnskap og handling frå kvarandre på ein måte som er uheldig for læring og kapasitetsbygging. At det blir skapt slike ekspert–klient-relasjonar i ein tidsavgrensa periode som i eit prosjekt, er ikkje nødvendigvis negativt, men når slike relasjonar eksisterer over tid og får preg av ein struktur, kan det svekke handlingskapasiteten til borgarane. I kommunikativ planlegging blir det difor argumentert for sterkare integrering av kunnskap og handling i form av at ny erkjenning får gro fram av deltakarens eigen praksis. På den måten kan kompetansen og handlingskapasiteten til deltakarane auke. Planleggaren blir her tillagd rolla som tilretteleggar og skal gjennom å stille relevante spørsmål få deltakarane til å reflektere kritisk over fortida, notida og framtida og sjølve erkjenne kva for handlingar som må til for å nå ei ønskt framtid. Somme samanliknar det å vere

ein instrumentelle planleggar med å vere arkitekt, og det å vere kommunikativ planleggar med å vere gartner.

Kommunikativ planlegging er no eit ideal for mykje av plan- og utviklingsarbeidet i bygder, tettstader og byar. Formålet med slikt utviklingsarbeid er nettopp å få med i planleggingsprosessen dei som skal gjennomføre handlinga. Det vil seie huseigarane, forretningsdrivande, bebuarane osv. til å utvikle ei erkjenning av kva for felles handlingar som er ønskelege og nødvendige, og å engasjere dei i gjennomføringa og dermed auke kompetansen og handlingskapasiteten deira. Den kommunikative planlegginga har såleis blitt eit ideal for utviklingsarbeid i organisasjonar, både i offentlege, private og frivillige sektor.

Samarbeidsdriven planlegging og innovasjon

Denne boka drøftar korleis kommunal planlegging som reiskap kan bidra til at ulike aktørar kan utvikle felles planar i demokratiske prosessar, og korleis prosessane kan bygge kapasitet og legitimitet slik at kommunar sikrar seg at planane blir gjennomførte og problema blir handterte. For å skilje denne nye forma for planlegging frå den tradisjonelle ekspertdrivne planlegginga, kallar vi denne nye måten å planlegge på for *samarbeidsdriven planlegging*. Vi definerer denne planlegginga som ein demokratisk prosess der to eller fleire aktørar som er gjensidig avhengig av kvarandre inngår i eit konstruktivt samarbeid for å definere problem og finne løysingar basert på at dei som aktørar er ulike, men kan inngå mellombelse avtalar og ha ein sameksistens samstundes som dei kan vere einige om å vere ueinige.

Omgrepet *samarbeidsdriven* er ei norsk omsetting av det engelske ordet *collaborative* som i dag blir brukt av fagtradisjonar både innafor planlegging og innovasjon. Internasjonalt har det blitt forska og publisert mykje på samarbeidsdrivne prosessar og på tilhøyrande statlege styringsformer, og vi har bidrege til å trekke denne fagtradisjonen inn i norsk kommuneplanlegging. Vi har basert på eiga forskning utvikla ein planleggingsmodell som vi kallar ISTOL-modellen etter første bokstav av dei ulike formene for planlegging som inngår i modellen: *institusjonell, strategisk, taktisk og operative* planlegging som blir bundne saman med *læring*.

Denne modellen for planlegging samsvarer med den forståinga av planlegging som til professor Simin Davoudi har. Ho arbeider ved Global Urban Research Unit ved Newcastle University, som blir rekna som eit verdslieande forskingsmiljø. Ho skriv at planlegging bør oppfattast som ein kritiske reflekterande læringsprosess der aktørane bør utvise klokskap overfor kvarandre når dei drøftar dei sentrale elementa

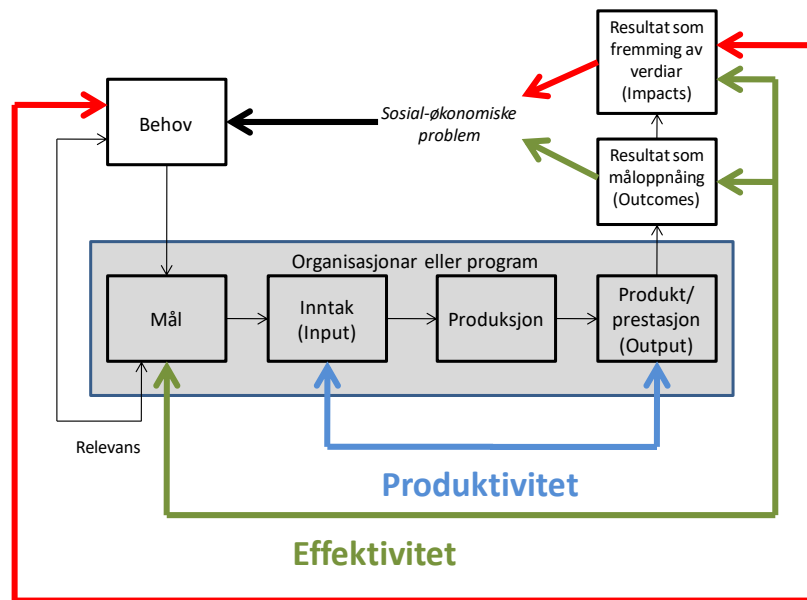
i planlegging, nemleg handlingar og spørsmåla om *kvifor* endringar er ønskeleg og nødvendige, om endring av *kva* og om *korleis* endre (Davoudi, 2015).

Enkelt sagt handlar samarbeidsdriven planlegginga i kommunar om å avklare dei tre spørsmåla *kvifor*, *kva*, *korleis* og deretter gjennomføre handlingane og så reflektere over resultatane ein oppnådde. På den måten kan planlegging fungere kompetanseutviklande for dei som deltek, og prosessane kan bidra til å auka kollektiv handlingskapasitet og til å legitimere kommunar som politiske aktørar. Samarbeidsdriven planlegging skal medføre endringar / innovasjonar, og ho skil ikkje mellom planlegging og handling, men oppfattar planlegging som handling (Amdam, 2005).

Å vite kvifor noko skal endrast aukar motivasjonen for å endre

Behovet for endringar oppstår oftast når ein observerer at ein prosess ikkje fungerer som forventa, at produktet har feil eller at ein ikkje oppnår ønska effektar. Dette gjeld styringsprosessar både privat og offentleg sektor, og det er utvikla generelle produksjonsmodellar som beskriv innhaldet i, og samanhengar mellom element i slike prosessar. Modellane er systemteoretiske på den måten at dei ser produksjonen som eit system med inntak (input), avgjerder (produksjon), uttak (output) og resultat (outcome og impacts), og at systemet har ein kontekst som både kan hemme og fremme produksjonen i systemet, sjå figur 1.1.

Basert på denne produksjonsmodellen kan det vere mange grunnar til endringar. Legg merke til at skiljet mellom omgrepa *output*, *outcome* og *impacts* er svært tydeleg på engelsk. På norsk blir ofte alt kalla *resultat* utan å spesifisere kva slags resultat.



Kvalitet - fremming av demokrati, berekraft m.m.

Figur 1.1: Ein generell produksjons- og styringsprosess

Om vi tek utgangspunkt i det modellen kallar resultat, trer desse grunnane til endring fram:

Resultat 1. Låg produksjon og produktivitet (output / efficiency). Dette er resultat i form produktet som tenester eller varer og som kan kvantifiserast som *produksjonsresultat* som til dømes meter bygd veg, talet på avhaldne møte, saker som er ferdighandsama osv. Det kan sjølvsagt vere feil på varer og det kan vere at den som leverer tenesta ikkje har ferdigheiter til å utføre den, og dette må det sjølvsagt rettast på, men slike rettingar betyr ofte meir bruk av ressursar. Omgrepet *produktivitet* uttrykker nettopp dette forholdet mellom inntak (input) av ressursar versus produkt og prestasjonar (output) og blir konkretisert i *produktivitetsresultat*. I kommunal samanheng er kroner brukt i gjennomsnitt per elev, per barnehagebarn og per eldre typiske slike produktivitetstal. Når kommunar samanliknar desse tala seg i mellom, kjem ofte kravet om å auke produktiviteten, dvs. meir og betre varer og tenester utan å auke ressursinnsats, eller å oppretthalde produksjonen på same nivået med mindre ressursinnsats.

Resultat 2. Låg effektivitet (intermediate outcome / effectiveness). Dette er resultat i form av ønska effektar av produksjonen, og kjem til uttrykk i graden av oppnåing av konkrete målsettingar

(*effektivitetsresultat*). Eksempel på dette er kor godt elevar i skulen gjer det på nasjonale prøver. Kommunar som ligg under gjennomsnittet på dei skalaane som prøvene brukar, vedtek ofte *effektivitetsmålsettingar* om at skulane deira i den neste måling skal ligge på eller over gjennomsnittet. Slike målsettingar sett vanlegvis i gang prosessar for å auke effektiviteten i skulen med å endre på undervisninga. For mykje fokus på denne forma for resultat, kan difor medføre at undervisninga blir lagt om slik at elevane kan presentere best muleg på dei nasjonale prøvene, men ei slik omlegging kan gå ut over andre læringsmål. Krav om auke effektivitet, dvs. betre måloppnåing ved å endra prosessar, koordinering, omorganisering m.m. gjeld sjølvsgt også alle delar av kommunane, men ikkje alle delane har like klare og talfesta effektivitetsmål som skuleverket.

Resultat 3. Låg kvalitet (final outcomes / results). Her er det snakk om resultat som er vanskeleg å måle, og der det ofte er vanskeleg å dokumentere samanhengar mellom årsak og verknad, men som på ingen måte er mindre viktig enn resultat i høve til produktivitetsmål og effektivitetsmål. Mål for kvalitet kan uttrykkast med *kvalitetsresultat*, og kan målast i form av graden av *behovstilfredsstilling*. Om vi hentar fram att eksempelet om skuleverket, så inneber høg grad av kvalitet at elevane sine behov blir dekte. Det inneber mellom anna at kvar ein skulekvardag der ein føle seg trygg og ivareteken. Dette er individuelle behov der grad av tilfredsstilling sjølvsgt også er subjektiv. Til ein viss grad kan ein gjennom innsamla data og statistiske analyser generalisere dei subjektive opplevingane og uttrykke behovstilfredsstillinga kvantitativt. Eit mykje brukt reiskap til det er brukarundersøkingar. Desse er nyttige for å måle graden av tilfredsheit av tenester, men slike undersøkingar har vanskar med å etablere samanhengar mellom årsak og verknad. Det vil seie kvifor kvaliteten er god eller dårleg. Til dømes dersom ein elev opplever kvaliteten som dårleg, kan det skuldast svært mange forhold som for lite pengar til skulen, læraranes kompetanse, eleven sin innsats eller familiens ressursar til å bidra til elevens læring. På same måte kan ein stille spørsmål om kva som er årsakene til fråfallet av elevar i den vidaregåande skulen. Det vi med sikkerheit kan seie er at offentleg sektor er sektordelt og fragmentert og strir med sjå menneske med mange og særskilde behov som heile menneske, og at desse som individ ofte ikkje får den kvaliteten på tenestene som dei trenger. Slik sett har samfunnet behov for å betre kvaliteten på den offentleg produksjon, og det blir difor argumentert for at offentleg sektor må bli meir oppteken av formålet sitt enn kor høgt dei scorar på produksjons- og effektivitetsmål.

Resultat 4. Låg demokratisk legitimitet (final outcomes / impacts). Demokratisk legitimitet handlar om i kva grad politikken er i stand til å produsere løysingar på problem som er i tråd med folks interesser, behov og normer, og dei allment aksepterte og grunnleggande samfunnsverdiane som samfunnsnytte, demokrati og rettferdigheit. Her er det snakk om resultat i høve til verdier i det ein oppfattar som ein idealstat og eit idealsamfunn (*formålsresultat*). Som ein konsekvens av sektoriseringa og fragmenteringa av offentleg sektor, og dermed manglande kapasitet til å imøtekomme brukarar med samansette og særskilde behov, og samfunnets komplekse og gjenstridige problem som berekraft, blir det frå mange argumentert med at offentleg sektor må fokusere meir på formålet sitt og dei sentrale verdiane offentleg sektor skal vere med på å fremme. Sentrale verdier i vårt samfunn er demokrati, sjølvstyre, ytringsfridom, likeverd, rettferdigheit og lokal og globale berekraftig utvikling. Dette er verdier som er nedfelt i lovverket vårt og kjem mellom anna til syne som formålsparagrafar i sektorlover for skulen, barnehagar, helsetenester, folkehelsearbeid m.m. Det synest no i aukande grad å bli lagt vekt på formålsstyring i offentleg sektor, og sidan vi gjennomgåande har trekt fram eksempel frå skuleverket, kan det vere greitt å referere formålsparagrafen for skuleverket slik han er formulert i opplæringslova. Sjå tekstboks 1.

Demokratiske legitimitet til territorielt og funksjonelt avgrensa institusjonar kan kome ovafrå ved at overordna styresmakter gir kommunar, sektorar, område eller tema spesiell merksemd, løyver pengar til dei, kjem med pålegg osv. Legitimitet nedanfrå kjem frå folket og ut frå kor sterkt dei støtter opp om institusjonane. Det vil seie at produksjonen deira blir vurdert av folket til å ha høg produktivitet, effektivitet og kvalitet og er i tråd med formåla for produksjonen. Men legitimiteten kan variere over tid. Landbrukssektoren er vel eit døme på ein funksjonelt avgrensa sektor som over tid har mista aksept og legitimitet både i styringsverket og i folket. Når det gjeld geografiske avgrensa styringseiningar, kan fylkeskommunane stå som eksempel på ei territoriell politisk eining som har blitt fråteke ansvarsområde, til dømes spesialisthelsetenesta (sjukehusa), og som ei styringseining som ikkje synest ha brei forankring i folket og tildelt legitimitet frå staten. Kommunar er derimot i den situasjonen at dei har sterk aksept nasjonalt, men står i fare for å miste den lokale forankringa, fordi den nasjonale politikken for skule, barnehage og omsorg, som er deira viktigaste ansvarsområde, er detaljstyrt ovafrå og ikkje gir særleg rom for lokale tilpassingar. Folkehelsearbeid er eit tema som har sterk aksept og legitimitet både internasjonalt, nasjonalt og i fylka, men som kommunane synest å ha vanskar med å prioritere i høve til andre pålagde oppgåver. Det same kan vel også seiast om bygdeutvikling og stadutvikling, og desse får heller ikkje høg legitimitet ovafrå samanlikna med folkehelsearbeidet.

Tekstboks 1.1 Formålet i opplæringslova

§ 1-1. Formålet med opplæringa

Opplæringa i skole og lærebedrift skal, i samarbeid og forståing med heimen, opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring.

Opplæringa skal byggje på grunnleggjande verdiar i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfridom, nestekjærleik, tilgjeving, likeverd og solidaritet, verdiar som òg kjem til uttrykk i ulike religionar og livssyn og som er forankra i menneskerettane.

Opplæringa skal bidra til å utvide kjennskapen til og forståinga av den nasjonale kulturarven og vår felles internasjonale kulturtradisjon.

Opplæringa skal gi innsikt i kulturelt mangfald og vise respekt for den einkilde si overtyding. Ho skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte.

Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng.

Elevane og lærlingane skal lære å tenkje kritisk og handle etisk og miljøbevisst. Dei skal ha medansvar og rett til medverknad.

Skolen og lærebedrifta skal møte elevane og lærlingane med tillit, respekt og krav og gi dei utfordringar som fremjar danning og lærelyst. Alle former for diskriminering skal motarbeidast

Kjelde: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) - Lovdata

Demokratisk legitimitet og modernisering av samfunnet

Omgrepet demokratiske legitimitet er nær knytt til modernisering av samfunnet, og er prega av skiljet mellom *instrumentell* og *kommunikativ rasjonalitet*. Med modernisering assosierer ein vanlegvis korleis samfunnet blir meir effektivt og betre i stand til å produsere varer og tenester gjennom å tilføre vitskaplege teknikkar kombinert med organisasjonsprinsipp inspirerte av kapitalistisk marknadsøkonomi. Kritikarar, som til dømes den tyske sosiologen og filosofen Jürgen Habermas, skriv at den instrumentelle moderniseringsprosessen har gitt konsekvensar som egoisme, fragmentering og tap av fridom og meining for den einskilde (Habermas, 1996). Den amerikanske planleggingsteoretikaren John Friedmann synes vere samd med Habermas og hevdar at moderniseringa av samfunna, med vekt på innføring av nye produksjonsteknologi og nye styringsformer, og gjennom profesjonalisering og fragmentering, har ført til større avstand mellom kunnskap og handling (Friedmann, 1992). Dermed står ein også i fare for at handlingar og handlingsmønster som gir meining for einskilde, slett ikkje gir meining for andre, fordi dei manglar den nødvendige kunnskapen for å kunne forstå andre sine handlingar, og for sjølve å velje rette handlingar. Denne hovudtrenden i moderniseringsprosessen er viktig å ha i mente når ein drøftar planlegging og innovasjon som aktivitet, og for å forstå det behovet for auka aksept og legitimitet som kommunalt plan- og utviklingsarbeid no har.

I forskinga på demokratisk legitimitet, er omgrepet institusjonar sentralt og i den samanhengen er kommunar å rekne som institusjonar. I denne forskinga finst det eit gamalt og eit nytt perspektiv. Det første perspektivet reknar institusjonen som ein instrumentell aktør der den sosiale praksisen blir summen av handlingane til dei rasjonelle nyttemaksimerande aktørane. Det andre perspektivet vektlegg institusjonens kampen for om å overleve. Slik sett kan ein kanskje seie at det gamle institusjonelle perspektivet vektlegg dei *endogene faktorane i institusjonen*, medan det nye perspektivet vektlegg dei *eksogene faktorane til institusjonen*. Den amerikanske sosiologen Philip Selznick (1996) drøftar desse to perspektiva opp mot kvarandre og han bidreg til ei klargjering. Han skriv at han forstår kvifor dei to perspektivet har oppstått, men at han er meir oppteken av korleis dei to perspektiva kan og bør utfylle kvarandre, og han etterlyser difor pragmatiske krav til den sosiale praksisen som inkluderer både demokrati og rettferdigheit i tillegg til produktivitet, effektivitet og kvalitet. Det vil seie at dersom kommunar og andre offentleg institusjonar over tid *ikkje greier å* oppretthalde tilstrekkeleg legitimitet, blir deira eksistens trua. Då blir det viktig å fokusere på kva som kan, bør eller må endrast.

Som vi ser, er grunnane til å endre ein del av politikken i kommunar. Då vil du som lesar kanskje reagere med å seie at planlegging er ein fagleg aktivitet, og at politikk er noko dei folkevalde driv med. Til det vil vi seie at planleggarar og andre offentleg tilsette på same måte som dei fleste andre samfunnsengasjerte menneske, driv med politikkkutforming slik vi definer politikk i denne boka, men at dei dermed ikkje er politikkarar i tydinga folkevalde. Folkevalde har ei heilt spesiell rolle i eit demokrati, og alle planleggarar må akseptere denne rolla dei har, og dei må ha eit opent, ryddig og avklart tilhøve til dei folkevalde for å kunne utføre rolla si som planleggarar.

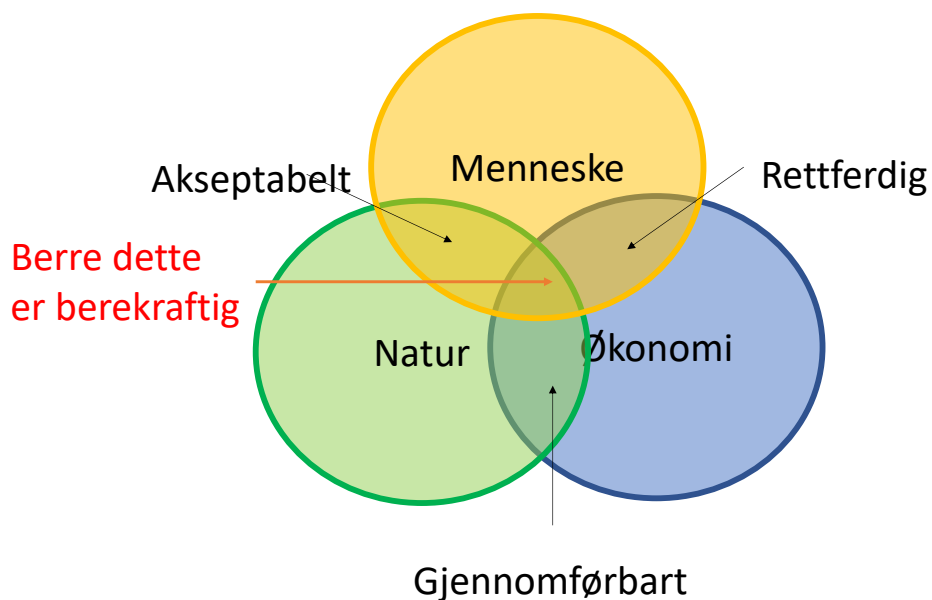
Kva kan, bør eller må endrast – samfunn, organisasjon eller individ

Så langt kan vi konstatere at kommunal planlegging er å gjere vesentlege endringar i måten samfunn og organisasjonen opererer på eller i dei tenestene dei leverer, og at desse endringane resulterer i auka produktivitet, effektivitet, kvalitet og legitimitet. Her må det leggst til at kva som er gode eller dårlege resultat kan vere vanskeleg å avgjere sidan folkevalde, tilsette og brukarar kan ha heilt ulike vurderingar av kva planlegginga har medført. Det er vidare slik at det som nokon vurderer som positive effektar for seg, ikkje treng å ha positive effektar for andre. Med andre ord kan endringar verke positivt på nokon, men negativt på andre. Etter vår meininga ligg grunnane til endring i svak produktivitet, effektivitet, kvalitet og legitimitet. Men kva kan, bør eller må då endrast?

Offentleg sektor sitt ansvar i planlegging er todelt. På den eine sida gjeld arbeidet å bidra til endringar i tenkemåte, produkt, prosess og *organisering i offentleg sektor*, og på den andre sida bidrag til endringar *i privat og frivillig sektor*. Endringar i offentleg sektor dreier seg om tre hovudtema: (1) produksjon av varer og tenester, (2) organisering av offentleg sektoren og (3) politikk som styringssystem for forvaltninga (Teigen, 2007:15). Det vil seie at det som skal endrast kan vere heile samfunnet eller heile offentleg sektor. Eller delar av samfunnet som regionar, kommunar og lokalsamfunn, eller delar av offentleg sektor som statlege sektorar, fylkes- og kommuneorganisasjonar og mindre einingar i desse. Felles for alle er at dei involverer menneske og grupper av menneske. Uansett inndeling og avgrensing så vil behovet for endringar skuldast interne faktorar i den avgrensa eining og/eller eksterne faktorar i konteksten til eininga.

Planlegging og endringar i kommunar som samfunn – behovet for samarbeid mellom organisasjonar om berekraftig utvikling

Det å oppnå ei meir berekraftig utvikling er relevant både lokalt og globalt, og norske kommunar er i Plan- og bygningslova pålagt å bidra til ei slik utvikling. Her står kommunar overfor eit stort behov for å gjennomføre endringar, og for å kome opp med innovative løysingar. Etter vår meining kan planlegging vere eit verktøy til oppnå slik utvikling. Berekraftig utvikling omfattar elementa *økonomisk* berekraft (økonomi, teknologi og finans), *naturens* berekraft (økologi, biosfære klima og miljø) og *menneskas* berekraft (samfunn, sosial liv og folkehelse), og ein reknar det å få til best muleg ivaretaking av alle tre dimensjonane som ei *politisk* oppgåve. Sjå figur 1.2. I praksis må det til endringar i alle elementa for å oppnå berekraftig utvikling.



Figur 1.2: Dimensjonar i berekraftomgrepet

Kjelde: FN-sambandet (2020)

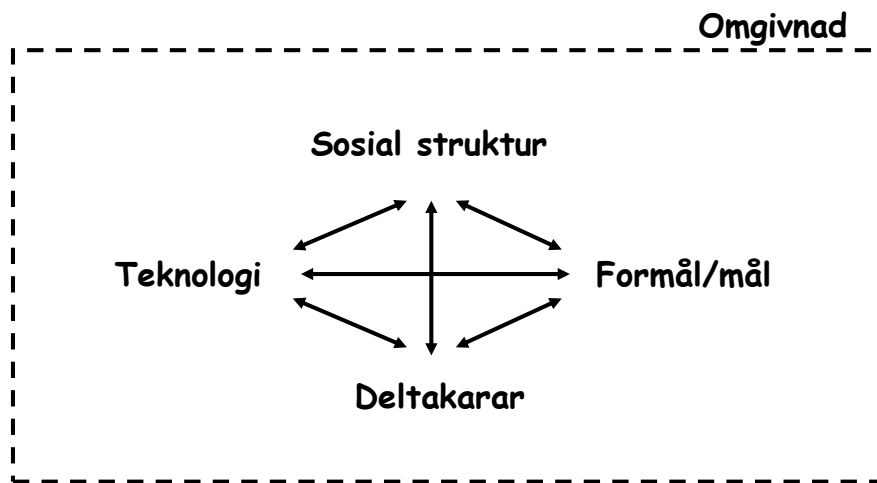
FN har vedteke 17 mål for fremme berekraftig utvikling, og for planlegging som verktøy er mål nr. 17 om samarbeid for å nå dei andre måla det viktigaste. Vi forstår mål nr. 17 slik at ein form for samarbeidsdriven planlegging i partnarsskapar skal avklare kva som er økonomisk og teknisk *gjennomførbare endringar*, kva

som er *akseptable* endringar vurdert i høve til naturen, og kva som er *rettferdige* endringar vurdert i høve til menneske. Vidare forstår vi omgrepet berekraft som det området i modellen der dei tre dimensjonane natur, menneske og økonomi overlappar, og at berre det avgrensa området inneber ei berekraftig utvikling.

Dersom ein forenkler, kan ein seie at hovuddrivkrafta i dagens globale utvikling er at dei rikaste landa i verda har økonomi, teknologi og kompetanse til å utnytte ressursane i naturen langt ut over naturens bereevne. Desse aktivitetane medfører mellom annan store utslepp av CO₂ som i sin tur medfører klimaendringar, og som i sin tur påverkar levekåra positivt og negativt både i dei rikaste og fattigaste landa, men ofte slik at den fattigaste delen av verda får mest av dei negative konsekvensane. Noko som befolkninga der sjølv sagt synest er sterkt urettferdig. Truleg vil kva folk både globalt og lokalt oppfattar som rettferdig fordeling av positive og negative konsekvensar vere det sterkaste korrektivet mot å halde fram med dagens økonomiske og teknologiske overutnytting av naturen som vi i dag opplever. Her kan nemnast at den internasjonale tenketanken Global Footprint Network kvart år reknar ut datoen for den såkalla overforbruksdagen, og i 2020 var datoen 22. august. Dette overforbruket av naturen inneber at vi lever på kreditt i mange månader, og som om vi har 1,6 jordklode til disposisjon.

Planlegging og endringar i kommunar som organisasjonar – alt heng saman med alt

I si enklaste form er organisasjonar samarbeid mellom to eller fleire individ for å oppnå eit mål. På den måten blir organisasjonar for eit verktøy å rekne. Organisasjonar kan vere små, til dømes ei lita lokal foreining, eller store og komplekse som til dømes internasjonale konsern. Felles for dei er at dei har eit avgrensa tal medlemmer, eit formalisert regelverk og ei spesialisert arbeidsfordeling. Det finst mange måtar å dele opp organisasjonar i element som til dømes prosess, struktur, kultur og kontekst. Vi går ikkje nærare inn på dei ulike måtane her, men trekker fram organisasjonsforskarer Harold Leavitt sin diamantmodell fordi han formidlar sentrale element i organisasjonar som passar bra til det andre stoffet i denne boka. Han meiner at organisasjonar mellom anna har ein meir eller mindre avansert teknologi og struktur, meir eller mindre klare formål og mål og ein oversikt over kven som er medlemmer. Vidare har alle organisasjonar ei avgrensing i høve til omgivnaden. Ein kan sikkert diskutere inndelinga i element, men det viktigaste han ville formidle med modellen, var at alle elementa påverkar kvarandre. Det vil seie at alt heng saman med alt. Sjå figur 1.3 som er ein variant av organisasjonsteoretikaren Leavitt sin diamantmodell (Leavitt, 1965)



Figur 1.3: Kva kan endrast når alt heng saman med alt

Kjelde: Basert på Leavitt (1965).

For å illustrere modellen kan vi som har levd ei stund trekke fram at *teknologien* har hatt stor innverknad på arbeidsplassane våre, og at vi utan vidare aksepterer at teknologien er eit viktig element i endringsprosessar. Tenke berre på den revolusjonerande effekten som Internett, datamaskinar, nettbrett og smarttelefonar har hatt på måten vi samhandlar med andre, og datateknologien er berre ein del av den teknologiske utviklinga som har endra samfunnet. Det er nok å nemne bygningar, vegar, bilar m.m.

I alle samanhengar er *deltakarane* eller aktørane sentrale. Vi kjenner alle til at nye aktørar i organisasjonar relativt fort kan endre både kulturar og strukturar. Mykje av endringskrafta i organisasjonar ligg difor hos aktørane, i kva grad dei er motiverte for endring eller yter motstand mot endringar, og i kva gra dei har kapasitet til å gjennomføre endringar. Til dømes til det å ta i bruk ny teknologi. Å endre åtferda til personar kan vere vanskeleg fordi åtferda er bestemt av grunnleggande verdiar og haldningar som til dømes om vi har eit positivt eller negativt syn på andre menneske. Til dømes

om leiarane ser på medarbeidarane sine som late, kunnskapslause personar som må kontrollerast (transaksjonsleiing), eller som motiverte, kompetente og sjølvleiande aktørar (transformasjonsleiing).

Korleis aktørane opptre seg i mellom heng også saman med den formelle og *uformelle strukturen* i organisasjonar. Den uformelle strukturen blir også kalla kulturen, som noko spissformulert kan formulerast med måten vi gjer ting på. Søkalla uformelle leiarar kan ha stor innverknad på kulturen, både positivt og negativt. Dei kan trekke med seg ei heil gruppe som set høge forventingar til seg og bidra til kvalitativ høg produksjon, eller dei kan bidra til å sette forventingane lågt. Dette er kjent frå gruppeprosessar i alle miljø.

Dei formelle strukturane inkludert dei formelle leiarane kan ha store vanskar med å handtere dei *uformelle strukturane*, og i mange organisasjonar leverer dei to strukturane side om side nærmast som to parallelle system. Dette treng ikkje representere noko stort problem så lenge dei formelle og uformelle strukturane arbeider mot felles mål. Dersom dei ikkje gjer det, må det til ein grundig prosess for å kome fram til forplikande nye målsettingar. Men desse målsettingane kan ikkje formulerast uavhengige av tilgjengeleg teknologi, aktørar, strukturar og av konteksten.

Konteksten set både avgrensingar og opnar for mulegheiter for endringar og innovasjonar. I offentleg sektor er reformer og endringar i lov- og regelverk kanskje dei viktigaste drivkreftene for endringar. Til dømes har kommunar, høgskular og andre offentleg institusjonar gjennomgått reformer det målet har vore større og meir robuste einingar. Reformene har medført innovasjonar som samanslåingar av einingar, nye formelle strukturar, nye prosessar, nye tenester, og kanskje også nye kulturar. Andre slike eksterne strukturerande krefter i samfunnet er klimaendringar og krav om ei meir berekraftig utvikling. Desse vil tvinge fram mange endringar, men også gi mulegheiter for innovasjonar for organisasjonar som er litt frampå og utnyttar handlingsrommet sitt.

Korleis endre

Når vi skal endre noko, er det to sentrale spørsmål som må svarast på: Det første spørsmålet gjeld om ein vektlegg eit instrumentelt eller kommunikativt syn på planlegging og innovasjon. Det andre spørsmålet er om planlegging og innovasjonen er rette mot interne tilhøve i samfunn og i organisasjonar, eller om planlegginga er retta mot tilhøva i konteksten deira. Dette gir fire ulike tilnærmingar, sjå tabell 1.1.

	Endringar som endogen initiert handlingar. Aktørperspektiv	Endringar som reaksjon på eksogene krefter. Strukturperspektiv
Instrumentell rasjonalitet Kunnskapsbasert og målretta handling	<p>Diktatorisk endring Gripe direkte inn i aktørane handlingar</p> <p>Planlegging og innovasjon som ekspertdrivne lineære prosessar</p> <p>Kapasitetsbygging som opplæring av aktørar til å utføre rette handlingar</p>	<p>Inkrementell endring Legge til rette for at aktørane gjer dei rette handlingsvala</p> <p>Planlegging og innovasjon som små steg i ei bestemt retning</p> <p>Kapasitetsbygging ved å gjere det lett å utføre rette handlingar</p>
Kommunikativ rasjonalitet Kompetanseutviklande læring gjennom handling	<p>Endring som læring Deltaking skal bidra til individuell og kollektiv læring slik at folk skjønar meininga med endringar</p> <p>Planlegging og innovasjon som lokaliserte interaktiv læringsprosessar</p> <p>Kapasitetsbygging gjennom samproduksjon</p>	<p>Radikal transformasjon Alle skal bidra til ei brei mobilisering som eventuelt kan endre strukturane som avgrensar handlingsvala</p> <p>Planlegging og innovasjon som ein lokalisert interaktiv og gjennomgripande prosess</p> <p>Kapasitetsbygging gjennom samskaping og mobilisering mot strukturerande krefter</p>

Tabell 1.1: Fire måtar å drive endringsarbeid, planlegging og innovasjon

Dikotomien instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet

Det første spørsmålet gjeld korleis vi ser på formålet med planlegging og innovasjon. Dette spørsmålet gjeld *dikotomien instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet* som handlar om i kva grad planlegging og innovasjon blir rekna som ein prosess der som planlegg endringar har makt til å omsette kunnskap til handling gjennom ein lineær og intervenserande prosess. Eller om planlegging og innovasjon blir rekna som ein interaktiv meningsdanningsprosess som involverer mange, der dei involverte i fellesskap utviklar

nye problemforståingar og problemløysingar, og der dei involverte omset nyvunnen klokskap til relevante handlingar.

Etter den *instrumentelle logikken* blir det skilt mellom planlegging og gjennomføring. Her blir både planlegging og innovasjon gjennomført som lineære prosessar, og begge blir dominert av ekspertar. Dette gjeld det å innhente kunnskap, gjere vedtak basert på denne, og så følgje opp med gjennomføringa. Normalt er det i denne logikken ikkje dei same personane som planlegg og som gjennomfører. Formålet med planlegging og innovasjon er etter denne logikken kunnskapsinnhenting og førebuing av vedtak. Tilnærma rein instrumentell planlegging og innovasjon har ein når ein fagperson eller ei lita gruppa lagar planar utan å involvere andre før ferdig utkast til plan. Døme på dette kan vere ein folkehelseplan der handlingane (intervensjonane) er grunnleggjande i forskingsbaserte årsak-verknadssamanhengar (evidensbasert). Innovasjonsteorien omtalar likande prosessar med arbeidsdeling mellom forskarar, teknologar og praksis som *lineær* innovasjon, og der entreprenøren blir rekna som eksperten og drivkrafta.

Den *kommunikative logikken* skil ikkje mellom kunnskap og handling, og ser på heile prosessen som ein kontinuerleg læringsaktivitet der formålet er å auke aktørane sin klokskap og samhandlingskompetanse til både å definere problema og å gjennomføre handlingane. Planlegging og innovasjon blir omtalt som ein interaktiv prosess med mange likeverdige deltakarar, og som ein sirkulær prosess der ein heile tida reflekterer over om handlingane, måla, teknologien, strukturen og organiseringa er føremålstenleg. Tilnærma rein kommunikativ planlegging og innovasjon har ein når prosessen involverer all (relevante) borgarar i opne offentleg kommunikative prosessar med likeverd og argumentasjonstvang, og der argumenta si tyngde avgjer kva som blir gjeldande problemforståing og problemløysing. Døme på slike prosessar kan vere folkehelsearbeid basert på ein prosessen med brei deltaking og med stor innverknad på planen. Når likeverdige aktørar samhandlar for å skape noko nytt, nyttiggjort og nyttig kallar innovasjonsteorien det for *interaktiv* innovasjon.

Dikotomien aktør versus struktur

Det andre spørsmålet som det må svarast på, er om planlegging og innovasjonen er rette mot interne tilhøve i samfunn og i organisasjonar, eller er retta mot tilhøva i konteksten. Dette spørsmålet gjeld *dikotomien aktør versus struktur* som handlar om i kva grad planlegging og innovasjon kan vektlegge interne tilhøve og eiga makt til å oppnå sine mål, kontra eksterne tilhøve og andre si makt til å fremme sine mål. For offentleg planlegging og innovasjon inneber dette om det offentleg er den sentrale aktøren

med stor makt til å vedta samfunnsendringar, eller om andre aktørar sin handlingar eller aktøruavhengige hendingar dominerer samfunnsutviklinga. Det vil seie i kva grad endring og utvikling skuldast aktørane sine handlingar, eller skuldast hendingar som følgje av strukturerande krefter i omgivnaden. I samfunnsdebatten kjenner ein desse posisjonane att når det går bra eller dårleg. Til dømes vil ein kommunal einingsleiar forklare god måloppnåing på folkehelseområdet med at kommunen har jobba godt (*aktørperspektiv*), men når måloppnåinga er svak, blir det skulda på endra rammevilkår og eksterne hendingar (*strukturperspektiv*). Denne todelinga gjeld også innovasjonslitteraturen når det blir skilt mellom endogene og eksogene forklarande faktorar.

Fire måtar å endre på

Når ein ser desse to spørsmåla i samheng, endar ein opp med ein firefeltstabell med fire ulike former å gjennomføre endringar på, sjå tabell 1.1.

Diktatoriske endringar. Planlegging og innovasjon som endringsverktøy er basert på at ein har kunnskap om årsak og verknad og makt til å gripe direkte inn i aktørane sin åtferd for å hindre uønskt og å stimulere ønskt åtferd. Formålet med dette er å bygge individuell kapasitet gjennom opplæring av aktørar til å gjere det som fagleg sett blir forklart som riktige handlingar, og som summerer seg til ønska kollektive handlingar. Slike eksempel har vi i trafikken der ein med kontrollør prøver å luke ut dei som køyrer for fort eller som er ruspåverka. Inngrepa er her basert på solid kunnskap om at slik åtferd fører til ulykker. Når det gjeld arealplanlegging så må ein til dømes søke kommunar om å få lov til å bygge hus eller hytta i landbruks-, natur- og friluftsområde. Fordi areal er ein avgrensa ressurs, blir det av den grunn gitt mange avslag på slike søknader. Frå arbeid i organisasjonar kjenner vi til dømes til slike endringar når nokon over oss i systemet har bestemt korleis den riktige organisasjonsstrukturen skal vere.

Inkrementelle endringar. Her ser ein også på planlegging og innovasjon som eit instrumentelt verktøy, men i staden for å gripe direkte inn for å korrigere åtferda, så prøver ein å endre konteksten slik at ein indirekte kan få til endringar. Her blir den kollektive kapasiteten summen av riktige individuelle handlingar som blir tvinga fram gjennom politiske ovafrå ned endring av strukturerande krefter. Slike endringar finst det også mange eksempel på. I offentleg sektor representerer alle reformene slike endringar. Til dømes var formålet med kommune- og regionreforma og få til større einingar som kunne vere både meir produktive og effektive, og levere betre kvalitet og ha høg legitimitet. I kva grad denne reforma var kunnskapsbasert, kan nok diskuteras, men det ligg i alle reformer ein inkrementell logikk i å

prøve ut noko ein har tru på, for så korrigere om resultatet viser seg å ikkje bli som ønska. Det vil seie at mål og middel blir til under vegs, noko som er typisk for inkrementelle prosessar.

Endring som læring. Her er vi over i den kommunikative logikken der ein legg vekt på at når ein forstår og aksepterer meininga med endringar, så bidreg ein også meir til gjennomføringa av endringar. Difor er deltaking og læring sentralt i denne framgangsmåten, og då med det formålet at aktørane skal auke sin handlingskompetanse gjennom refleksjon over eigen praksis. Det vil seie at planlegging og handling skal skje parallelt, og at ein kontinuerleg og i fellesskap reflekterer over kva ein oppnådde og kva ein bør endre på. Målet er at deltakarane skal bygge kompetanse slik at summen av deira handlingar gir ønska kollektiv åtferd. Her blir det å stimulere til nettverksorganisasjonar og partnerskapar mellom gjensidig avhengige men autonome aktørar, ein viktig politisk reiskap. Eksempel på dette er utviklingsprosjekt i kommunar, organisasjonar, lokalsamfunn m.m. der ein inviterer til breie deltakingsprosessar med det formål å få gjennomført ønska endringar. Folkehelsearbeid er også eit godt eksempel på dette. Her er det overordna målet at folk skal bli flinkare til å ta vare på si eiga helse, og for å oppnå det blir det gjennomført utviklingsarbeid som skal bidra til å gjere folk meir kompetente til den oppgåva. Men slik partnerskapar som blir initierte ovafrå, vil normalt arbeide innafor etablerte maktstrukturar, og den kollektive handlingskapasiteten blir avgrensa til å samhandle om det som klart ligg innafor kvar einskild aktør sitt ansvarsområde.

Radikal transformasjon. Denne endringsmåten er også prega av den kommunikative logikken. Den breie deltakinga og læringa gjennom handling er felles med endring som læring, men endring som radikal transformasjon flyttar fokus frå endring av organisasjonar og samfunn, til å styrke handlingskapasitet som politiske aktørar treng til å gå laus på omgivnaden og særleg på dei avgrensingane som omgivnaden set. Difor er formålet her å mobilisere og å bygge ein kollektiv kompetanse og kapasitet til å endre dei strukturerande kreftene i konteksten. Eksempel på dette er den arabiske våren i 2011 der folk i mange arabiske land mobiliserte og demonstrerte mot dei aktuelle regima og kravde innføring av demokrati. Dei lykkast, men i ettertid har mange av dei gamle diktatoriske regima kome til makta igjen. Her heime kjenner vi slike mobiliseringsprosessar frå kampar mot nedlegging av sjukehus og andre eksisterande offentleg tilbod. Det kan også vere mobilisering for å få nye tenester og ny infrastruktur som til dømes ferjefri vegar og fastlandssamband. I front for slike prosessar står gjerne karismatiske personar som er flink til å få med seg folk. Men denne måten å drive endring på blir ikkje berre initiert nedafrå, den blir også brukt av det offentlege. Til dømes har landbrukssektoren brukt nemninga mobiliseringsprosjekt i sitt

bygdeutviklingsarbeid. Med det ønskte dei å signalisere at målet med arbeidet var å få folket i bygda til å kome saman, utvikle felles forståingar av situasjonen og fremme tiltak som kan vere nyttige både for einskildpersonar og heile bygda. På den måten ønsker dei å transformere bygda frå passivitet til aktivitet slik at bygda står opp mot dei strukturerande kreftene som svekkjer bygda. Som eksempel her vil vi trekke fram kampen mot regelverket om at all lokal ost måtte lagast på pasteurisert mjølk levert frå eit meieri. Ikkje alle ostetypar eignar seg til å bli laga på slik mjølk, og når dette kravet bli oppheva etter påtrykk nedafrå, opna det opp for mange nye lokalproduserte nye ostar. Mange av desse har blitt tildelt prestisjetunge utmerkingar for god kvalitet både nasjonalt og internasjonalt.

Handlingskapasitet, kompetanse- og kapasitetsbyggande prosessar

Så langt i dette kapittelet har vi gjort greie for ulike oppfatningar av omgrep og ulike former for planlegging og innovasjon. Vi har innført eit skilje mellom lineær instrumentell planlegging og innovasjon, og sirkulær kommunikativ planlegging og innovasjon. I teorien kan desse skiljast, men i praksis er utfordringa å kombinere dei i fungerande styringssystem. Oppsummert kan ein seie at innovasjonar anten kan skje som resultat av hendingar som er utafør vår kontroll, eller som våre planlagde handlingar. I denne boka er fokusert på målretta eller planlagde handlingar, og slike handlingar krev aktørar med individuell og kollektiv handlingskapasitet. Omgrepet *handlingskapasitet* blir både i teori og praksis gitt mange tydingar. På individuelt nivå kan handlingskapasitet forståast som det å kunne handtere livets utfordringar på ein slik måte at ein styrkar eigen kompetanse gjennom refleksjon over eigne handlingar og verdiar, og gjennom tileigning av meir kunnskap og ferdigheiter. På eit kollektivt nivå og i ein politisk kontekst, kan kapasitet forståast som makt til å ta regien over prosessen, å sette dagsorden, å få bindande vedtak og å gjennomføre vedtaka (sjå figur 1.1).

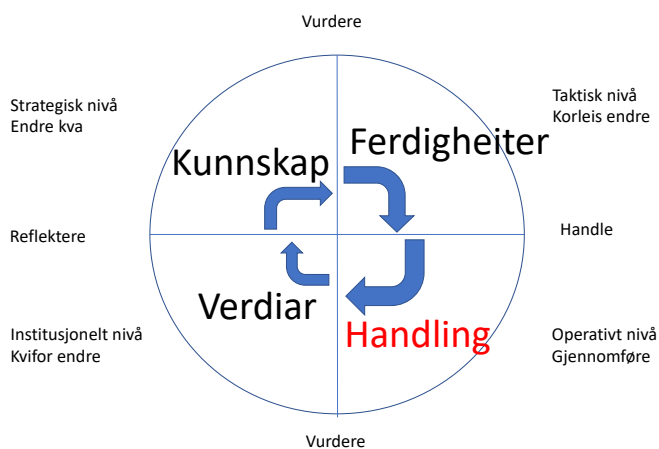
I praksis blir ofte kommunikative og kontinuerleg planlegging brukt til å avgrense og definere planleggingsprosjekt, gjennomføringsprosjekt og utviklingsprosjekt som alle kan ha som formål å gjennomføre innovasjonar i samfunn eller organisasjonar. Men både samfunn og organisasjonar er kontinuerleg utsett for både planlagde og ikkje planlagde endringar, endringar som den kontinuerleg styringsprosessen må fange opp og eventuelt korrigere slik at retninga på utviklinga blir slik ein ønsker det. Dette inneber at plan- og styringssystem må kunne gjennomføre konkrete handlingar samstundes som systemet greier å fange opp nye problem og førebu gjennomføring av løysingar. På den måten blir planlegging og handling knytt saman i ein kontinuerleg prosess, og prosessen blir ofte framstilt som ein

sirkulær prosess med delprosessane: førebu, planlegge, utføre, evaluere, følgje opp, for så å førebu på nytt osv. I denne boka legg vi til grunn at samarbeidsdriven planlegging bør oppfattast som ein slik kritiske reflekterande og sirkulær læringsprosess der aktørane bør utvise klokskap overfor kvarandre når dei drøftar dei sentrale elementa i planlegging, nemleg handlingar og spørsmåla om *kvifor* endringar er ønskeleg og nødvendige, om endring av *kva* og om *korleis* endre (Davoudi, 2015).

Ein svakheit med å framstille prosessen slik, er at den gir inntrykk av at prosessen etter ein runde, er attende der ein starta. Dette er feil, for etter ein runde skal deltakarane ha lært mykje, og både aktørane, organisasjonar og samfunn skal ha auka sin handlingskapasitet til å møte nye utfordringar. Difor føretrekker vi å framstille prosessen som ein spiral framfor ein sirkel, sjå figur 1.4.

Når ein framstiller planlegging på denne måten, blir det å bygge individuelle kompetanse ein samansett læreprosess der aktørane kritisk vurderer utførte handlingar i høve til *korleis* desse har bidrege til å oppfylle verdjar, og vidare kritisk reflekterer over *kva* som må, bør eller kan endrast for å kome vidare og førebuer framgangsmåtar for *korleis* endre, for så til slutte å utføre nye *handlingar*.

Spørsmålet som her kan stillast, er om ei slik kontinuerleg individuell kompetansebygging og den institusjonell kapasitetsbygging inneheld dei same elementa, og om dei begge kan framstillast som den spiralliknande prosess slik som i figur 1.4. *Eller sagt på ein anna måte, er den institusjonelle handlingskapasiteten summen av den individuelle kompetansebygginga som skjer i kritisk reflekterande kollektive læringsprosessar, og kan planlegging som aktivitet fremme slik kapasitetsbygging?*



Figur 1.4: Ein prosess for individuell kompetansebygging og institusjonell kapasitetsbygging

For å konkretisere denne problemstillinga, tek vi utgangspunkt i at både planleggingsfaget og leiingsfaget har latt seg inspirere av militæret sitt styrings- og leiingssystem der det blir skilt mellom institusjonelt, strategisk, taktisk og operativt nivå. Då kan problemstillinga konkretiserast i fire spørsmål:

1. *Gir institusjonell planlegging i kommunar svar på kvifor endre?*

Med institusjonell planlegging og leiing meiner ein 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. Vidare inkludere dette nivået design av styringssystemet inkludert plan- og leiingssystemet. Sagt på ein anna måte så inneber dette å sette rammer for og å designe heile plan- og leiingsprosessen. Til dømes kva for plandokument som skal produserast, kvifor dei skal produserast, når skal dei utarbeidast, og korleis rapporteringssystemet skal vere osv. I kommuneplanlegging etter Plan- og bygningslova dekkjer *kommunal planstrategi* dette planleggingsnivået.

2. *Gir strategisk planlegging i kommunar svar på kva som treng å bli endra?*

Formålet med planlegging og leiing 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 ønskete tilstanden. Kommuneplanens *samfunnsdel* og *arealstrategi* er ein del av denne planlegginga.

3. *Gir taktisk planlegging i kommunar svar på korleis endre?*

I motsetning til planlegginga og leiing 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. Kommuneplanens arealdel og økonomiplan med handlingsdel er døme på slik planlegging.

4. *Inneber operativ planlegging i kommunar endringar?*

Planlegginga og leiing på det operative nivået har til formålet å styre produksjonen og å fremme produktiviteten slik at ressursane blir godt utnytta. Operativ planlegging set opp konkrete arbeidsmål for ein skilde aktivitetar med basis i den institusjonelle, strategiske og taktiske planlegginga. Operativ planlegging blir ofte organisert som plan- og/eller gjennomføringsprosjekt. Kommunale *reguleringsplanar* for arealbruken og *årsbudsjett* er døme på slike operative gjennomføringsplanar.

Desse fire spørsmåla vil styre diskusjonen vidare i boka når vi drøftar om ein modell for samarbeidsdriven planlegging basert på institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging kan fungere kompetanse- og kapasitetsbyggande og bidra til demokratisk legitimitet.

Den vidare gangen i boka

Så langt i boka har vi introdusert sentrale omgrep når ein skal forklare og forstå kva samarbeidsdrivne planlegging og innovasjon er. Vi poengterer at samarbeidsdrivne prosessar skal verke inkluderande på aktørar, og at planlegginga skal vere kontinuerleg og kritisk reflekterande. Dei involverte må kontinuerleg kunne forsvare kvifor endringar må til, kva for endringar som er ønskeleg og nødvendig, og korleis dei vil gå fram for å endre. I tillegg skal dei involverte i planlegginga delta i gjennomføringa. Vi har drøftar korleis avgrensa prosjekt kan brukast til å fremme ønska retning på utviklingsprosessar, og vi har trekt fram berekraft og folkehelse er eksempel på slike utviklingsprosessar. Avgrensa prosjekt kan brukast til å intervenere i slike prosessar for å endre på retninga og krafta i dei.

I kapittel 2 presenterer vi ISTOL-modellen som eksempel på ein modell for samarbeidsdriven planlegging. Vi argumenterer her for at i alle samfunn og organisasjonar er det tilstandar eller utviklingsvariablar som seier noko om handlingskapasiteten deira, at variablane kan påverkast med ulike planleggingsverktøy og ulike formar for legitimerande diskursar, og at planlegginga dermed kan bidra til å bygge kapasitet til å handtere både utviklingstrekk og utfordringane dei står over for. I kapitala deretter går vi nærmare inn på elementa i modellen og dei ulike formene for planlegging.

Kapittel 3 om institusjonell planlegging handlar om kvifor endre, det vil seie formålet med planlegginga. Institusjonell planlegging gjeld kva for legale rammer for handlingar som rettferdiggjør den planleggande eininga sin eksistens og kjem til syne i lov- og regelverk, aksept utanfrå, i eigen misjon (eksistensgrunn), plan for eiga planlegging m.m. Ein av bodskapane er at endringstrykk og endringsbehov kan kome både innifrå og utifrå, og at det er viktig å ha ein institusjonelle handlingskapasitet til å gjere det beste ut av situasjonen.

Kapittel 4 om strategisk planlegging handlar om å velje ut kva som skal endrast. Strategiske planlegging går ut på å identifisere utviklingstrekk og utfordringar og velje framgangsmåtar som hindrar ei utvikling dit ein ikkje vil, og som fremmar ei ønskt utvikling dit ein ønsker seg. Denne planlegginga kjem til syne i korleis ein tolkar utviklingstrekk og utfordringar, formulerer visjonar og vel innsatsområde m.m.

Kapittel 5 om taktisk planlegging handlar om korleis endre. Kjenneteikn ved den taktiske planlegginga er at ho gjeld den formelle organiseringa og styringa av den planleggande eininga sine ressursar, og at ho kjem til syne i arealplanane, handlingsprogramma, økonomiplanane, budsjetta m.m. til den planleggande eininga.

Kapittel 6 handlar om operativ planlegging og gjennomføring av endringar. Formålet med den operative planlegginga er å styre produksjonen og å auke produktiviteten slik at ressursane blir godt utnytta. Plandokument som kan reknast til den operative planlegginga, er årsbudsjett, vaktplanar, reguleringsplanar, utbyggingsplanar, utbyggingskontraktar m.m.

Kapittel 7 handlar om korleis rapportering og læring kan auke aktørane sin kompetanse til å handle og forsvare sine handlingar i høve til spørsmåla kvifor, kva og korleis. Formålet med å drive rapportering og evaluering er å lære slik at ein eventuelt kan endre både handlingar og målsettingar.

I kapitla 8 summerer vi drøftinga i boka og prøver å svare på problemstillinga og dei fire spørsmåla vi stiller i dette kapitelet, og om våre erfaringar med ISTOL-modellen i samarbeidsdriven kommuneplanlegging kan fungere kapasitetsbyggande. Våre erfaringar bygger mykje på bruken av det vi kalla dugnadsmetoden som vi utvikla og brukte i vår aksjonsforskning i nærmiljø, lokalsamfunn, kommunar og regionar. Metoden er bygd opp kring såkalla dugnadsbøker som fungerer som reiskapar for å få til kommunikative prosessar i samarbeidsdrivne planleggingsprosessar, og metoden bruker tankestorm som verktøy i planleggingsverkstadane/stormøta som inngår i metoden (Amdam og Amdam, 1990 og Amdam og Amdam, 2000) Metoden er presentert i ein eigen arbeidsrapport (Amdam og Amdam, 1993) og ligg som vedlegg i denne boka.

Vi gjer merksam på at det i dag finst mange andre verkstadteknikkar som kan brukast, og at slike teknikkar ikkje er tema i denne boka. Vår erfaring med slike teknikkar er at dei som brukar dei ofte er for opptekne av å følgje oppskrifta for teknikken, og at dei gløymer formålet med verkstadane og den breie deltakinga i planlegging og innovasjon. Boka legg difor vekt på korleis demokratiske planlegging med brei medverking kan bidra til personleg kompetansebygging og institusjonell kapasitetsbygging, og korleis planlegging kan integrerast i den kommunale styringa og leiinga. Dette er ikkje ei bok om prosessleiing av verkstadar, men *ei bok om prosessleiing av plan- og utviklingsarbeid i organisasjonar og samfunn.*

2 ISTOL – ein modellen for samarbeidsdriven kommunal planlegging og innovasjon

Introduksjon

Det som vi kallar ISTOL-modellen har vakse fram over tid gjennom vår aksjonsforskning i nærmiljø, bygder, kommunar og regionar. Modellen skil mellom ulike *verktøy* for planlegging, det vi seie mellom institusjonelle, strategiske, taktiske og operative nivå, samt at læring på alle nivåa som inngår i modellen. Namnet ISTOL er sett saman av første bokstaven i namnet på dei fire nivåa og plussa på L for læring/evaluering. Inndelinga i dei ulike formene for planlegging stammar frå militæret og inndelinga blir i dag brukt både i styring, leiing og planlegging, og både i privat, offentleg og frivillig sektor.

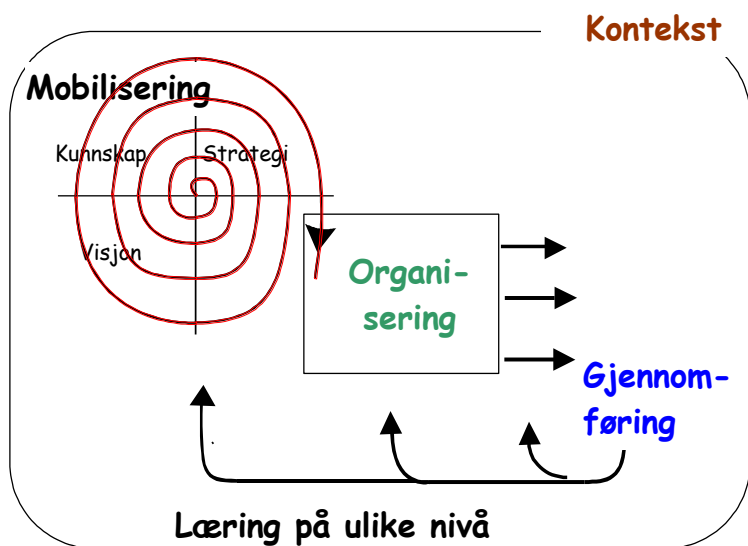
Vi erfarte fort i aksjonsforskninga at ein ikkje kan planlegge berre for planleggingas skuld, men at planlegginga må ha eit formål. Gjennom å studere våre og andre sine utviklingsarbeid, kom vi på sporet av det vi kallar *variablar* i endringsprosessar og som synest vere dei same både i samfunn og organisasjonar. Variablane beskriv tilstandar som varierer over tid, og i sum utgjør dei samfunns og organisasjonars handlingskapasitet. Vi kallar variablane for kontekst, mobilisering, organisering, gjennomføring og læring og i sum kan styrking av variablane bidra til institusjonell kapasitetsbygging, noko som er nødvendig i notidas politiske styringsregime som vektlegg meir konkurranse og samfunnsnytte, enn utjamning og rettferdigheit.

Når vi undervegs i aksjonsforskninga, reflekterte over vår eiga erfaringar og i kva grad planlegginga hadde bidrege til å styrke dei ulike variablane, fann vi at den tyske sosiologen Habermas hadde basert på faga sosiologi og filosofi, laga ein prosessmodell for politiske legitimering av lov- og regelverk i samfunnet. Denne modellen såg vi fort passa som hand i hanske til ISTOL-modellen vår. Vi kunne då konkluderte med at vi hadde både eigen empiri, planleggingsteori, og ikkje minst filosofi som støtte for modellen. Vi kunne då på eit solid fagleg grunnlag tilrå det vi hadde kome fram til som ein normativ modell for kommunal planlegging og utviklingsarbeid.

Vi vil trekke fram at modellen høyrer til den *collaborative* retninga som i dag er dominerande både innafor planlegging og innovasjon, og at vi har omsett det omgrepet med samarbeidsdriven. Det betyr at det ikkje er planleggaren som ekspert som skal drive prosessane framover, men sjølve samarbeidet mellom mange likeverdige og gjensidig avhengige aktørar. Samarbeidet blir organisert i partnerskapar som er å rekne som framforhandla og bindande samarbeid mellom gjensidig avhengige, men autonome partar frå ulike styringsnivå og frå offentleg, privat og eventuelt også frivillig sektor.

Kva skaper moment i plan- og utviklingsprosessar - utviklingsvariablar

I aksjonsforskninga vår erfarte vi at sjølv om vi gjennomførte plan- og utviklingsprosjekt på lik måte i fleire kasus, og hadde deltaking frå mange aktørar, blei det stor skilnad mellom kasusa i høve til kva energi eller moment som blei skapt. Det vil seie kapasitet til å gjennomføre tiltak og endringar, og til å føre prosessen vidare etter avslutta prosjekt. Vi såg at både før og etter gjennomførte plan- og utviklingsprosjekt, kunne det vere store skilnader i lokalsamfunn, kommunar og regionar i høve til mellom anna graden av felles oppfatning om no-situasjonen og framtida, graden av samarbeid og ikkje minst erfaringar med samarbeid. Fordi desse tilstande varierte frå stad til stad og over tid, og let seg påverka av planlegginga, kalla vi dei for variablar i utviklingsprosessar, eller berre *utviklingsvariablar*. Vi meiner difor at dersom ein ønskjer endringar i organisasjonar og samfunn, bør plan- og utviklingsarbeidet påverke følgjande fem variablar (sjå figur 2.1).



Figur 2.1: Variablar i plan- og utviklingsarbeid

Mobiliseringsvariabelen. Med mobiliseringsvariabelen meiner vi aktivisering og samling av folket for å fremme kollektive og individuelle handlingar. I ein politisk prosess handlar om makt til å sette dagsorden.

Denne variabelen 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.

Organiseringsvariabelen. Både våre og andre sine erfaringar viser at det er viktig at mobiliseringa gir legitimitet til dei lokale aktørane og partnerskapane, 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 folkehelse, næringsutvikling og berekraftutvikling er det svært ofte ønskjeleg med partnerskapsordningar mellom offentlege, private og frivillige organisasjonar. I politisk segmenterte og fragmenterte samfunn som det norske, vil det for den kommunale 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 vedtekne arbeidsdelingar med styringsnivå som stat, fylke, regionar og kommunar, og med frivillige lag og organisasjonar, private føretak og offentleg verksemd.

Gjennomføringsvariabelen. Med gjennomføringsvariabelen meiner vi i kva grad dei kommunale aktørane og partnerskapane, åleine eller i samarbeid med andre, har makt og verkemiddel til oppfølging og iverksetting av tiltak og endringar som kan påverke utviklinga i ønska retning. Det er sjølvstøtt ønskjeleg at iverksettinga av tiltaka og endringane blir mest muleg i samsvar med eigne 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 erkjening, og som dermed kan fremme nye praksis. Dette kan også innebere avviksvurdering, feilretting, kvalitetskontroll m.m. Kommunalt plan- og utviklingsarbeid bør fungere som ein kompetanse- kapasitetsbyggande prosessar og medføre 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 kan oppnå større innsikt i situasjonen ein er i og dei utfordringane ein står fram føre. Dersom plan- og utviklingsarbeidet blir gjennomført slik at berre eit fåtal personar deltar, vil det overordna målet med ein meir varig prosess vere vanskeleg å oppnå, nettopp fordi for få personar lærer korleis dei kan bere prosessen vidare.

Kontekstvariabelen. Dei fleste av dei variablane som vi har omtalt ovafor, 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. Samspelet mellom makrokraftene og mikrokraftene har i dag avgjerande innverknad på arbeidet med å fremme og hemme lokal og regionale utvikling. Dette stiller utan tvil landsdelar, fylke og kommunar overfor nye utfordringar, der det blir nødvendig å ta eit større ansvar for eiga utvikling og legitimere sin eigen eksistens. 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 kommunale og regionale institusjonelle kapitalen (Amdam 2005, Healey 2005).

Vi meiner at planlegging på den eine sida bør vere mobiliserande og innovativ i forhold til å fremme nye erkjeningar, 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 sjølvstøttede oppfatningar av balansen mellom innovasjon og allokering, og etter ein periode der norsk regionalpolitikk la vekt på allokering med fordeling av vekst basert på rettferdstenking (fordelingspolitikk), har vi no hatt ein periode der innovasjon med vekt på lokalt engasjement, konkurranse og nyttetenking blir tillagt relativt større vekt (konkurranspolitikk) (Bukve og Amdam 2004a og b). I fordelingspolitikken er det viktig å ta heile landet i bruk og understrek at by og land skal gå hand i hand. I konkurransepolitikken blir det lagt vekt på at landet skal konkurrere

globalt med sine mest dynamiske regionar. Sidan dette normalt er dei største byane, vil desse utvikle seg meir enn dei perifere delane av landet. Med auka vekt på berekraftig utvikling synest no vektlegginga av rettferdstenkinga å vere på veg inn att i politikken både lokalt, nasjonalt og globalt. Argumentasjonen for denne politikken er basert på ei oppfatning om at utviklinga i samfunnet er urettferdig sett i eit sentrum periferi perspektiv (Amdam, 2021).

Vi lyt her få presisere at det å tilfredsstille 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 kreftene i kommunar, avgjerande for kva resultat ein totalt sett kan oppnå. Dette kan sjølvstøtt føre til større kommunal og regional ubalanse ved at dei dyktige og sterke regionane og kommunane oppnår mest, og at dei mindre dyktige og svake blir taparar. Ein konstruktiv ovafrå ned politikk er å oppfatte som nødvendig for å fremme nedafrå 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 kommunale og 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 logikken i konkurransepolitikken. Ofte er det også slik at dei kommunane og regionane som blir hengande etter manglar den institusjonelle kapasitet til å utnytte den hjelpa dei får gjennom fordelingspolitikken. I slike tilfelle kan det ofte vere ein farbar veg å vente med i alle fall omfattande hjelp, til at ein lokalt og regionalt har bygd opp ein tilfredstillande institusjonell kapasitet.

Kommunale plansystem inkluderer mange former for planlegging - planleggingsverktøy

Det finst ikkje ein måte å planlegge på som er eigna i alle situasjonar. Den israelske planleggaren og professoren Ernst Alexander som er ein av dei store tenkarane i planleggingsfaget, skriv om det han kallar samanbrotet i den instrumentelle rasjonelle planlegginga, og viser til dei mange handlingsmåtane som dette paradigmesamanbrotet blir møtt med (Alexander, 1984). 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 føretek ein unngåingsrespons. Sjølv meiner han at ein søkingsrespons er den mest konsistente, og i eit seinare arbeid viser Alexander korleis ulike former for rasjonalitet blir assosiert med

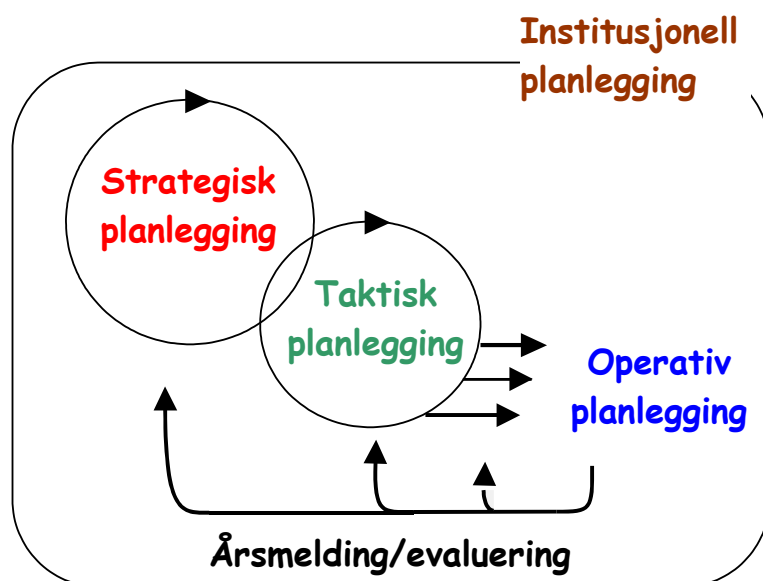
forskjellige innfallsvinklar til planlegging. Han deler planlegginga sine metodar inn i fire paradigme: *"rational planning, coordinative planning, communivative practice, and planning as frame setting"* (Alexander, 2000:247). Han argumenterer for at dei ulike metodane kan og bør blir brukt i forskjellige 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) og (2005), og ikkje minst Habermas (1996) som meiner at i ein politikk legitimerande prosess må den kommunikative logikken vere overordna den instrumentelle.

Oppsummert kan ein seie at planlegging blir oppfatta som ein 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.

Dersom vi oppfattar planlegging som ein reiskap i den politiske prosessen slik som Jacobsen (1964) definerer han (sjå kapittel 1), blir utfordringa å skape ei erkjenning slik at ein får akseptert aktuelle problem og sett dei på den politiske dagsordenen, får organisert handlingar slik at problema blir løyste på ein framtidretta og intendert måte. Både politikk og planlegging handlar såleis om makt til å fremme egne og andre sine ønskje, interesser og verdiar.

Etter dette må vi forstå planlegging og politikk som samansette aktivitetar, og at eit plansystem på ta om syn til dynamikken og kompleksiteten i prosessane. Norske kommunar har i dag basert på Plan- og bygningslova eit planleggingssystem som skile mellom institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging. Delane i dette planleggingssystemet er ulike med omsyn til tidshorisont, søkelys, nivå, formål m.m. Dette plansystemet er ei vidareutvikling av eit system for planlegging, styring og leiing som lenge har vore brukt i militæret. Her blei til dømes val av strategi knytt til kvar slaga skulle stå, val av taktikk handla om korleis troppane blei plassert på slagmarka og kva rolle dei skulle spele, og til slutt skulle tropp- og lagførarar gjere dei operative vala basert på strategien og taktikken som var valt og grundig innarbeide samhandlingsmønster mellom soldatane.

Ei anna side ved ISTOL-modellen er at han vektlegg forholdet mellom interne og eksterne tilhøve. På den måten blir aktørane i prosessen merksame på samfunnets og organisasjonens 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 kommunale planlegginga, der samarbeid med andre aktørar ofte er heilt nødvendig for å få gjennomført ønskete handlingar. I figur 2.2 skisserer vi elementa og samanhengane mellom elementa i eit kommunalt plan og styringssystem basert på denne planleggingsmodellen.



Figur 2.2: Verktøy i kommunale plan- og styringssystem

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 kommunale utviklingsarbeid i nasjonale og internasjonale program, og då vil sjølve programma danne rammer for korleis utviklingsarbeidet kan drivast. Vidare vil kommunars eigne planar og retningslinjer fungere som rammer for utviklingsarbeidet. Om ein vil kan ein kalle dette ei form for *metaplanlegging* eller planlegging av planlegginga.

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. Strategisk planlegging kan oppfattast som det Alexander kallar "*communicative planning*". 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.

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 bindande arealdisponering i kommune-, og kommunedelplanar og diverse handlingsprogram for samfunns- og organisasjonsutviklinga, og dei har ofte ein planhorisont på fire til fem år. I 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 partnerskapar.

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 einssilde 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 ho 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 einssild 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 det skal bestemast, 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, læring. 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. Erfaringane våre tyder på at slike evalueringar, trass i gode

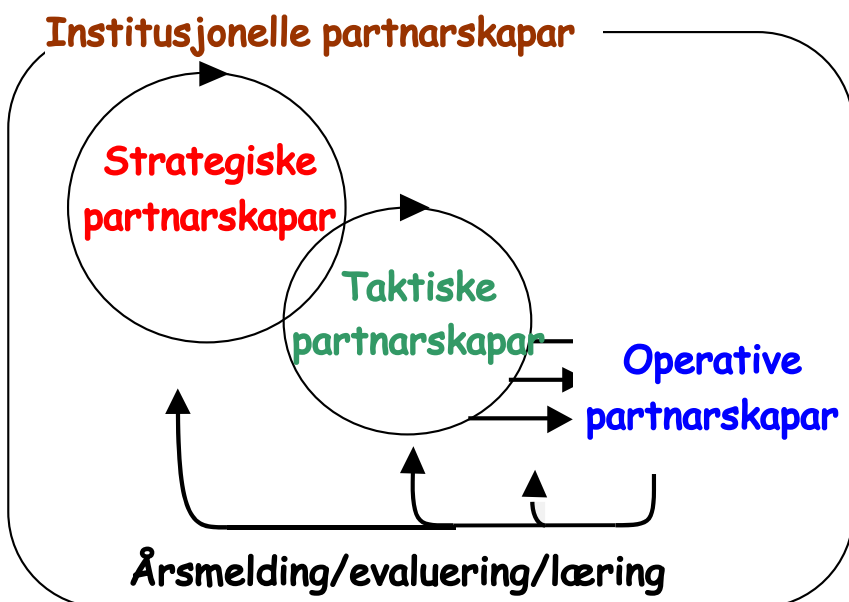
intensjonar, tenderer mot å ta med berre det som er målbart og det som er ønskjeleg å måle. Evalueringsprosessane har difor eit lag med å bli svært instrumentelle målingar av produkt og prestasjonar (output) opp mot dei konkrete operative og taktiske måla, og bidreg lite til ein læringsprosess der resultata blir sett i forhold til dei strategiske måla og dei institusjonelle formåla som ligg til grunn for handlingane (sjå figur 1.1).

Inga handling utan aktørar og partnerskapar

På same måte som militærvesenet var avhengige av soldatar og offiserar for å gjennomføre planane, så er kommunar avhengige av folkevalde, tilsette og andre for å gjennomføre sine planar. I kommunal planlegging skil ein mellom kommunar som organisasjonar og kommunar som samfunn. Kommunar som organisasjonar har ein hierarkisk struktur med over- og underordna og med eit innebygd kommandosystem. Kommunar som samfunn kan forståast som mange ulike organisasjonar, og der kommunar er pålagt eit særskilt ansvar for å drive planlegginga av samfunna i samarbeid / partnerskap med andre aktørar frå ulike sektorar og nivå. I vår institusjonelle forståing av planlegging og politikk inneber det å gjennomføre handlingar og å vite kvifor, kva og korleis handle og å gjennomføre institusjonelle, strategiske, taktiske og operative handlingar (sjå kapittel 1). På den måten får vi også fram at nettverksorganisasjonar som ein del av styringsverket, sjølvstøtt inneber maktutøving og konflikter, og at nettverksorganisasjonar tek ulike former etter kva for institusjonelle strukturar dei opererer i. Dermed imøtekjem vi den delen av kritikken som har blitt retta mot Rhodes sin bruk av omgrepet governance om å legge for liten vekt på konflikter og kontekstar (Kjær, 2011). Vi har erfart at partnerskapar / nettverksorganisasjonar har ulike formål i planlegging og politiske prosessar, og at dei kan delast inn på denne måten etter kva for interesser dei representerer og kva for oppgåve dei har i prosessen:

Institusjonelle partnerskapar. For dei som kan bygge partnerskapsorganisasjonar, ligg det mykje makt i å kunne velje ut medlemsorganisasjonane. Samstundes er det også slik at partnerskapane 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 partnerskapar*. Slike partnerskapar må oppfattast som rammer for relativt varige samarbeid mellom fleire organisasjonar som ser verdien i å samarbeide om meir enn einskildsaker. Institusjonelle partnerskapar har difor kjenneteikn som stor grad

av formalisering, eit avgrensa tal medlemar, eit uttrykt formål, og dei er i praksis overordna dei andre partnarskapane.



Figur 2.3 Ulike former for partnarskapar i kommunal plan- og utviklingsarbeid

Strategiske partnarskapar. Legitimiteten og i røynda heile eksistensen til partnarskapane, er avhengig av medlemane si oppslutning om partnarskapsorganisasjonen. 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 partnarskapar. Denne eigenskapen må likevel oppfatast 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 strategiske og kommunikativ planlegging kan utvikle felles verdigrunnlag og oppfatningar om sentrale utviklingstrekk og utfordringar. Det å danne partnarskapar med sikte på å fremme ei slik felles verkelegheitsoppfatning, og å sette ønska saker på den politiske dagsordenen, oppfattar vi som formålet med *strategiske partnarskapar*. I desse partnarskapane 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 partnerskapar har kjenneteikn som liten grad av formalisering og eit relativt flatt hierarki. Vidare at aktiviteten er ujamn og at talet på medlemar er usikkert og skiftande. Ofte fungerer slike partnerskapar 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.

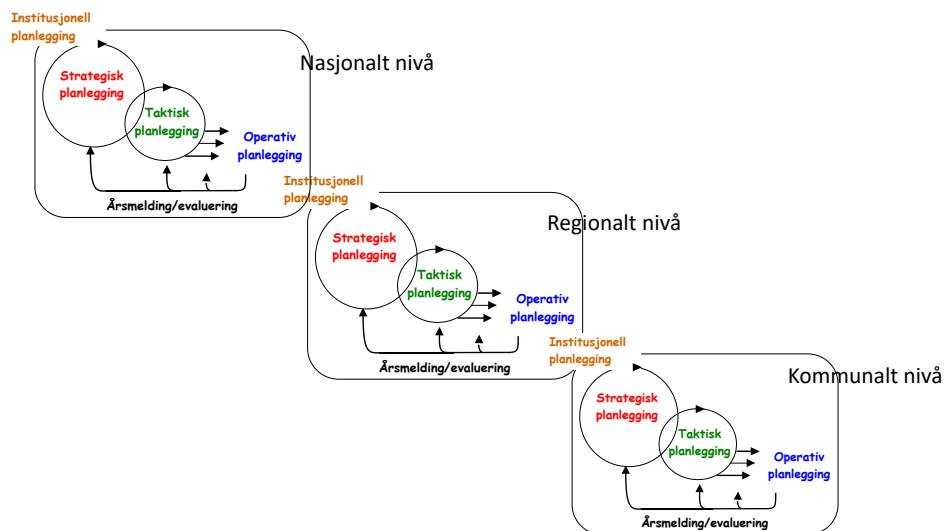
Taktiske partnerskapar. Den taktiske planlegginga eit avgjerande bindeledd mellom den strategiske og operative planlegginga. Taktiske partnerskapar handlar mykje å finne løysingar mellom det visjonære og ønskelege (strategisk planlegging) og det realistiske og praktiske (operativ planlegging). Skal den 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 aktivitetar/prosjekt og på aktuelle tidspunkt. Slike samarbeid fungerer som *taktiske partnerskaparar*. Taktiske partnerskapar har kjenneteikn som stor grad av formalisering, avgrensa tal medlemar, sterkt behov for tillit mellom medlemane og behov for aksept og legitimitet av felles handlingsprogram.

Operative partnerskapar. I slike partnerskapar er det veldig viktig med bindande og konkrete planar for kvart einskild tiltak og aktivitet. Desse planane er viktige for å programmere framdrifta og for å kontrollere at kvar partner gjennomfører sin del av planane. Gjennomføring i partnerskapar 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 partnerskapar* og konkrete avtalefesta tiltak. Det ligg til dei operative partnerskapane å gjennomfør dei avtalefesta tiltaka. Operative partnerskapar har kjenneteikn som stor grad av formalisering, juridisk bindande avtalar, avgrensa tal medlemar, klar arbeidsdeling, klart og tydeleg hierarki, og har eit klart fokus på produksjon.

Nasjonale program som implementeringskjedar

I praksis blir mange nasjonale utviklingsprogram som til dømes folkehelsearbeid, bygdeutvikling, tettstadutvikling og byutvikling gjennomført slik at eit operativt tiltak på nasjonalt nivå støttar opp om utvalde fylke ved å inngå institusjonelle partnerskapsavtalar med dei. Denne avtalane 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 partnerskap. I sum gir dette det som av Hjern og Porter (1981) kalla *implementeringskjedar*. Når nasjonale program blir gjennomført som slike kjeder blir relasjonane mellom lokalt, kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå, slik at operativ planlegging på eit nivå fungerer som institusjonell planlegging på nivået under, sjå figur 2.4.



Figur 2.4: Ei forståing av nasjonale utviklingsprogram som implementeringskjedar

Det vil seie at institusjonell planlegging og partnerskap på eitt nivå vanlegvis er prosessar og strukturar som er oppretta for å implementere program og tiltak som er å rekne som operative planlegging på nivået ovanfor. Slike kjedar får preg av iverksetting av politikk ovafrå ned, men rapportering nedafrå opp skal bidra til vurdering og korrigere implementeringa. Men det kan vere et det blir utvikla det som blir kalla *prosjektmakeriets logikk* som er kjenneteikne med ein sterk servilitet til det overordna nivået (Arbo, 1989).

Planlegging som politiske diskursar bidreg til institusjonell kapasitetsbygging og legitimitet

For at kommunar skal vere legitime politiske aktørar med politisk makt, krevst det at dei har ein institusjonell kapasitet både til å mobilisere eigne ressursar og til å respondere på truslar og mulegheiter i omgivnaden (Healey, de Magalhaes & Mandipour, 1999). Planlegging og partnerskap blir rekna som viktige reiskapar for bygginga av institusjonell kapasitet og legitimitet.

I kapasitetsbyggjande planleggingsprosessar kan legitimitet for kommunar oppfattast som å rettferdiggjere eksistensen av kommunar som utviklingsaktør. Når det gjeld legitimitet, kan ein skilje mellom ulike kjelder. For det første er det viktig å skilje mellom legitimitet som kjem ovafrå i styringsverket, og legitimiteten ein oppnår nedafrå gjennom eige arbeid. Legitimitet ovafrå er basert på delegert ansvar og makt til å forvalte lover, regelverk, ressursar og andre verkemiddel i den offentlege produksjonen (input-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 (output- og outcomelegitimitet). Sjå kapittel 1 og særleg figur 1.1.

Vidare er det viktig å skilje mellom legitimitet basert på instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Det er legitimiteten som er knytt til den instrumentelle logikken, som er mest vektlagt i debatten om offentleg sektor no. Det vil seie at rettferdiggjeringa av kommunar kan grunnjævast i ein teknisk og økonomisk effektiv produksjon av varer og tenester. Denne forma for legitimitet blir særleg vektlagt i dei reformene som så langt har blitt gjennomført i offentleg sektor, og som hentar sin ideologi og sine handlingsmønster frå New Public Management. Kravet om at moderniseringa av offentleg sektor skal fremme teknisk og økonomisk effektiv produksjon av varer og tenester, har fått ein svært dominerande plass, men den norske forskaren og professoren Erik Oddvar Eriksen 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).

Dette er ein likande argumentasjon som er å finne hos den verdskjente tyske sosiologen Jürgen Habermas som skriv at ein ikkje kan tvinge 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 og bidra til legitimering av politiske vedtak (Habermas 1984, 1987 og 1996). Det er argumenta si tyngde som skal tilleggast vekt, og ikkje kven som ber dei fram.

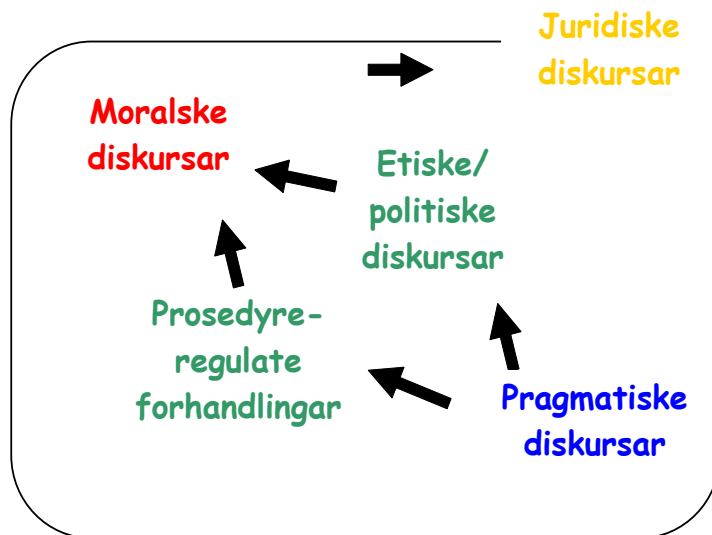
Ein verkstadteknikk som ligg nær opp til den ideelle samtalen er tankestorm, dette teknikken blir også kalla idémyldring, idédugnad, tankeduagnad m.m. Den fungerer slik at i ein opne-fase skal alle deltakarane vere likeverdige, og det er ikkje lov å kommentere eller på anna måte reagere på det den einskilde seier i denne fasen. Når ein så går over i lukke-fasen skal det argumenterast og då er det argumenta si tyngde som skal telje, ikkje kven som argumenterer. Her kjenner vi att Habermas sine krav om maktlikevekt og grunngevingstvang. Dette er ein mykje brukt verkstadteknikk, og for at den skal fungere som ein tilnærma ideell samtale er det viktig å skilje klart mellom dei to fasane når det gjeld å argumentere og at ein ingen deltakar får dominere med å bruke sin maktposisjon som leiar, ekspert m.m.

I den ideelle samtalen er det sjølv interaksjonsprosessen med maktlikevekt og grunngevingstvang mellom aktørar, saman med kravet om full offentlegheit, som kan verke disiplinerande og få folk til å opptre i politiske prosessar med *faktisk sanning*, *subjektiv ektheit*, *normativ riktighet* og *med ein bruk av ord som er forståeleg for alle*. Den disiplinerande krafta ligg i at dei som blir teken i å lyge, å halde tilbake informasjon, å ikkje halde det dei lovar, og å ikkje opptre i samsvar med verdiar som openheit og likeverd, viklar seg inn i sjølvmotseiingar som svekker deira legitimitet og aksept hos andre. Sjå tabell 2.1. Men ein kan til vanleg ikkje endeleg avgjere om utsegner er sanne, ekte, riktige og forstått før på eit seinare tidspunkt. Difor er det viktig å vere merksam på tidsdimensjonen i diskursar. Personar kan ha ei oppfatning av kvarandre basert på eigne erfaringar og korleis andre omtaler dei her og no. Slike oppfatningar blir etablerte og endrar seg over tid, og det ligg difor i sjølv konseptet for diskursar i plan- og utviklingsprosessar, at dei må vere meir eller mindre kontinuerlege.

Tabell 2.1: Krav til kommunikasjonen og korleis validiteten kan sjekkast

Normer for kommunikasjon	Kva ein kan sjekke
<i>Samanhengande forståeleg</i>	Sjekke om det som blir sagt, blir oppfatta og forstått
<i>Normativ riktighet</i>	Sjekke om det som blir sagt, er i samsvar med normer, reglar, planar m.m.
<i>Subjektiv autensitet</i>	Sjekke om det som blir sagt, er oppriktig ekte meint i forhold til intensjon
<i>Empiriske fakta</i>	Sjekke om det som blir sagt, er sant eller usant i forhold til fakta

Vi tolkar ikkje krava til den tvangsfrie diskursen slik at kommunalt plan- og utviklingsarbeid skal vere utan instrumentell makt og særinteresser, men heller at plan- og utviklingsarbeid skal vere ein prosess der særinteresser blir avstemt mot kvarandre, og der politiske vedtak og planar gir uttrykk for ein brei allmenn vilje som kan akseptast 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 (1996) 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. Han omtaler 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 kommunalt plan og utviklingsarbeid kan teoretisk forankrast i denne modellen for politisk viljesdanning. Sjå figur 2.5.



Figur 2.5: Diskursar i legitimerande politiske prosessar Kjelde: Basert på Habermas (1996)

Habermas prøver gjennom sin teori om kommunikativ handling å utvikle omgrep for å forstå og forklare korleis verdiar, normer og solidaritet blir skapte i fellesskap. I dette ligg ein føresetnad om at konsensus er muleg, og at aktørane ønskjer å oppnå ein felles vilje. Mange kritikarar av ei slik konsensusbygging hevdar at dette berre kan vere muleg og ønskeleg i små grupper. I boka *Faktizität und Geltung* vender Habermas (1992, på engelsk i 1996) attende til problemstillingar han starta med på femtitalet, nemleg føresetnadene for fornuftig kommunikasjon om samfunnsproblem og om kva demokrati kan bety. Perspektivet hans er her at med oppbygginga av den demokratiske rettsstaten i det moderne samfunnet har vi fått institusjonalisert ordningar for å legitimere rettsstaten. Resonnementet er at det ikkje finst eksterne autoritetsinstansar som garanterer legitimiteten til den demokratiske rettsstaten. Han må sjølv sikre seg legitimitet gjennom frie offentlege *viljesdanningsprosessar*. Men den offentlege meiningsdanninga har små mulegheiter til å bli direkte omgjord til offentlig politikk og treng retten i form av lov- og regelverk som medium til å skape lojalitet og forplikting. Lov- og regelverk bidreg til å stabilisere forventingar og handlingar, men det føreset at retten sjølv har kome i stand på ein legitim måte. Han skriv at den *kommunikative makta* frå den frie meiningsdanninga i det politiske offentlege rommet blir gjennom vedtak av lover og regelverk omforma til *administrativ makt* i form av offentleg sektor sine mulegheiter

til å organisere, sanksjonere og sette i verk. Det vil seie at det ikkje er aktørane sin individuelle moral som blir avgjerande for evna til å handle solidarisk og kollektivt, men heller dei prosedyrane for demokratisk viljesdanning og kollektiv avgjerdstaking som er institusjonalisert i moderne rettsstatar. Det er i desse institusjonane det kviler ein fundamental bakgrunnskonsensus som gjer at konflikhtar og ustabilitet i slike samfunn kan taklast.

I dette arbeidet kjem også Habermas i møte med den tidlegare kritikken av den kommunikative rasjonaliteten si vekt på mulegheiter for konsensusdanning. Dette gjer han med å introdusere fleire diskursar med tilhøyrande rasjonalitetsformer i ein modell for politisk viljesdanning. Med dette formidlar Habermas at ei legitim avgjerd ikkje reflekterer alles vilje, men er at legitimitet kjem som eit resultat av at alle berørte har drøfta opent kva som skal gjerast. Det er direkte feil når mange kritikkarar tillegg Habermas og teorien om kommunikativ rasjonalitet det synet at formålet er at den ideelle samtalen skal nå fram til konsensus. Ein slik kritikk bygger også på eit naivt syn på korleis politiske prosessar verkar.

Samanhengar mellom verktøy, variablar og diskursar i plan- og utviklingsarbeid

Både kommuneorganisasjonar og partnerskapsorganisasjonar har behov for å rettferdiggjere seg sjølv og vinne tillit og aksept hos andre aktørar. Kommunar har i utgangspunktet ein formell legitimitet fordi dei er ein del av styringsverket vårt og dei har fått tillagt oppgåver frå staten, men dette er oppgåver som staten når som helst kan gjere vedtak om å legge til seg sjølv eller andre. Partnerskapsorganisasjonar har ikkje ein slik formell eller regulativ legitimitet. Reint logisk vil partnerskapsorganisasjonar få den aksepten og legitimiteten som medlemsorganisasjonane / partnarane gir dei, og den legitimiteten som partnarane sjølve greier å bygge opp. Både kommuneorganisasjonane og partnerskapsorganisasjonane, er dermed avhengig av ein velfungerande legitimerande prosess (Bache og Olsson, 2001).

I mitt doktorgradsarbeid blir Habermas sin modell om politisk viljesdanning tilpassa til ein modell for kommunal og regional planlegging og utvikling (Amdam 1997a, 1997b, 2001). Her blir det knytt samanhengar mellom planleggingsverktøy, utviklingsvariablar og diskursar i legitimerande prosessar. I modellen er det fire element som er kjeda saman, og den kapasitetsbyggande og legitimerande prosessen er avhengig av alle elementa. Gjennom denne modellen oppnår vi også å synleggjere at noverande plansystem slik det er definert i Plan- og bygningslova, kan brukast som reiskap i utviklingsarbeid både i samfunn og organisasjonar (Amdam og Amdam, 2000; Amdam, 2001). Vidare får vi synleggjort at alle tilstanden til alle utviklingsvariablane må vere tilfredsstillande for at prosessen skal fungere legitimerande

på dei samarbeidande organisasjonane. I korte trekk går modellen ut på at kommunalt plan- og utviklingsarbeid er ein kontinuerleg prosess for mobilisering, organisering, gjennomføring og læring, og at arbeidet er i gjensidig relasjon til konteksten.

- Juridiske diskursar kan forståast som den formelle behandlinga og statusen til plandokumentet som plan- og utviklingsprosessen skaper, men også som planen for plan- og utviklingsarbeidet (kontekst og institusjonelle planlegging).
- Moralske diskursar 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 (mobilisering og strategisk planlegging).
- Etske/politiske diskursar er ein reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett og til å definere, organisere og prioritere avgrensa prosjekt, aktivitetar og endringar (organisering og taktisk planlegging).
- Pragmatiske diskursar er ein reiskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar i regionar bør baserast på (gjennomføring og operativ planlegging).
- 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 kontekstvariabelen

Dei *juridiske* diskursane gjeld i følge Habermas sjølv 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 retningslinjer for samfunnsstyringa. Vidare vil vi ta med fram forhandla og avtalt samarbeid mellom aktørane i partnerskapsorganisasjonar.

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 partnerskapar.

Dei partnerskapsorganisasjonane som er typiske i det kommunale og regionale 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 kommunalt og regionalt utviklingsarbeid medfører det at plandokument må handsamast formelt i sjølve partnerskapsorganisasjonen, 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 konsistente, og følgeleg blir legitimiteten til slike partnerskapsorganisasjonar og deira planar ofte svært låg fordi dei juridiske diskursane ikkje gir klare rammer for arbeidet.

Moralske diskursar, strategisk planlegging og mobiliseringsvariabelen

Moralske diskursar er aktuelle når ulike verdier og tilhøyrande handlingsmønster står mot einannan, til dømes når ein i planlegginga set brei folkeleg deltaking opp mot raske avgjerder, eller berekraft opp mot økonomisk vekst. Den moralske diskursen gjeld spørsmålet knytt til å allmenngjere folk sine handlingar, behov, interesser og verdier innafor det vi kan kalle det gode samfunn. Denne aktiviteten kan også kallast ein konsensusbyggande aktivitet, 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 ha makt til å sette ein politisk dagsorden (Lukes 1974), og å bygge opp ein kollektiv handlingskapasitet og eit nødvendig verdifelleskap i samfunn og organisasjonar. Dette er innhaldet i *mobiliseringsvariabelen* og den *strategiske planlegginga*, og kjem til uttrykk i plan- og strategidokument som blir kalla overordna, langsiktige, strategiske m.m. Deltaking i slike prosessar og tilslutning til slike dokument gir grunnlag for strategiske partnerskapar.

Dersom fleire deler dei same verdiane og handlar tilnærma likt, vil det danne grunnlag for ein sterk identitet og 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. I følge den amerikanske forskaren Robert Putnam er sterke og aktive sivilsamfunn og sosiale nettverk avgjerande arenaer i bygging av dei moralske fellesskapa (Putnam, 1993). Forsking viser også at

mobilisering kan starte med einskildpersonar og byggast opp til sterke politiske krefter, men slike rørsler 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. Det å kjempe fram fastlandssamband kan vere eksempel på slike rørsler.

Etisk-politiske diskursar, taktisk planlegging og organiseringsvariabelen

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 *organiseringsvariabelen* og 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 politisk makt gjeld denne forma for planlegging å ha autoritet nok til å gjere vedtak, eventuelt å hindre at vedtak blir fatta (Lukes, 1974). Difor blir dette eit spesielt sentralt tema for kommunalt plan- og utviklingsarbeid der partnerskap blir rekna som ein suksessfaktor. Den taktiske planlegginga er som regel ein konfliktfylt møteplass mellom visjonar for fellesskapen 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. Mellom annan har forskarane Amin og Thrift (1995) 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 institusjonell kapasitet til å ta på seg nye oppgåver som situasjonen krev. Men dette føreset at det finst partnerskapsorganisasjonar som er i stand til å kome fram til vedtak som bind dei deltakande organisasjonane. Ofte ser ein at slike partnerskapar kan bli handlingslamma i enskilde saker fordi ein eller fleire aktørar greier å hindre at det blir fatta vedtak. Difor er det i konsensusbaserte partnerskapsorganisasjonar 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 partnerskapsorganisasjonane då kan gå i oppløysing.

Pragmatiske diskursar, operativ planlegging og gjennomføringsvariabelen

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-/

kostnadskalkuleringar om korleis vi som individ kan realisere det gode liv for oss. Denne diskursen er i hovudsak prega av den instrumentelle rasjonaliteten, og vi knyter han difor til *gjennomføringsvariabelen* og den *operative planlegginga* som kjem til syne i *implementeringa* av vedtak, tiltak, prosjekt m.m.

I eit politisk 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 køyrer over 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, vedtak og reelle fakta.

Evaluering, rapportering og læringsvariabelen

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 følgje av argumentasjonen i diskursane. Dette bør også vere eit ideal også for planlegging, men i 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 handlingskapasiteten fordi læring som er avgrensa til dette nivået, ikkje medfører endra produksjonsmåtar og nye 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 til dømes 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 den engelske samfunnsvitaren Gregory Bateson som har gitt oss omgrepa rutinelæring, erfaringslæring, djuplæring og metalæring (Bateson, 1985), så referer metalæring til evna til å reflektere over eiga rutine-, erfarings- og djuplæring, og til å gjere læring til ein del av sitt styringssystem. Metalæring handlar dermed 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 kommunal planlegging, vil vi knyte det til det vi kallar institusjonell planlegging. Det vil seie at ein i planlegginga av plan- og utviklingsprosessen bygger 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.

Oppsummering – krav til samarbeidsdriven planlegging

Så langt som vi no har kome i erkjenninga omkring planlegging som reiskap i plan- og utviklingsarbeid, har vi gjort følgjande tre standpunkt som berande idear for utøvinga av planlegging:

1. Vi meiner at fordi planlegging skal utøvast innanfor politiske prosessar og strukturar og med politiske menneske som aktørar, bør den kommunikative rasjonaliteten gjerast til ein overordna rasjonalitet. Den instrumentelle rasjonaliteten bør reserverast til gjennomføringa av handlingar etter at den kommunikative rasjonaliteten har førebudd handlingane og redusert uvissa ved å klargjere mål og middel og ved å mobilisere sosial og politisk makt.
2. Vidare meiner vi at planlegginga må vere basert på ein prosess for den logiske politiske viljesdanninga som er sett saman av fleire diskursar for å skape oppslutting om og politisk legitimitet til planlegginga og plandokumenta. Dette inneber at vi bør ha eit pragmatiske forhold til planleggingsteoriane, slik at vi greier å utnytte dei kvar for seg og i kombinasjonar som reiskapar for å stimulere den kommunale utviklinga.

3. Elles meiner vi at system med institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging, og dessutan evaluering, er godt eigna til å designe eit plansystem som kan brukast i styring og leiing av kommunar som samfunn og organisasjonar.

Slik vi no ser det, bør plan- og utviklingsarbeid kjenneteiknast ved følgjande tilhøve:

Institusjonell planlegging og kontekstvariabelen

- Legitimerande prosessar med juridisk diskurs som avklarar statusen til planar i høve til andre planar og andre juridiske normer, og som set rammer for den vidare planlegginga.
- Ein prosess som når den er fullført, skaper vilkår og aksept for at rammene kan utformast og fastsettast gjennom klassisk rasjonell planlegging. Rammesettande planlegging som både er slutten på ein prosess på eit styringsnivå og starten på nye prosessar på styringsnivået under.
- Prosess med både eindimensjonalt, todimensjonalt og tredimensjonalt syn på makt og med fokus på politikkproduksjonens formål.
- Regulativ/legal legitimitet som inneber at prosessleiaren, organisasjonen og samfunnet følgjer lover og reglar.
- Prosessleiaren si oppgåve er å skjerme/førebu samfunnet / organisasjonen for ytre press og forsvare institusjonell integritet og eksistens.

Strategisk planlegging og mobiliseringsvariabelen

- Moralsk diskurs som siktar mot individuell og kollektiv sjølvforståing og bearbeiding av verdikonfliktar.
- Kommunikativ planlegging med sikte på integrasjon og personleg vekst.
- Tredimensjonalt syn på makt og søkelys på politikkproduksjonens kvalitetsmål.
- Normativ legitimitet som er knytt til at konsekvensar av handlingar, prosedyrar, strukturar, planlegging og prosessleiing er innanfor aksepterte normer.
- Prosessleiaren si oppgåve er å fremme erkjenning av utviklingstrekk i situasjonen og utfordringar for framtida og bidra til verdibaserte målsettingar for den vidare utviklinga.

Taktisk planlegging og organiseringsvariabelen

- Etisk-politiske diskursar som er orienterte mot bearbeiding av interessekonfliktar.
- Planlegging som koordinering.
- Todimensjonalt syn på makt og søkelys på politikkproduksjonens effektivitetsmål.
- Kognitiv legitimitet som betyr at planlegginga og prosessleiinga er tilpassa vårt kognitive bilde av røyndomen.

- Prosessleiaren si oppgåve er å fremme prosessar som nedfeller seg i arealplanar, staddesign, organisasjonsdesign, handlingsprogram, budsjett m.m.

Operativ planlegging og gjennomføringsvariabelen

- Pragmatiske diskursar som er knytte til nyttekalkuleringar og kollektive prioriteringar.
- Planlegging som instrumentell rasjonell aktivitet.
- Eindimensjonalt syn på makt og søkelys på politikkproduksjonens produktivetsmål.
- Pragmatisk legitimitet som er knytt til at planlegginga og prosessleiinga blir oppfatta som nyttig.
- Prosessleiaren si oppgåve er å fremme implementering og problemløysing.

Evaluering og læringsvariabelen

- Både juridiske, moralske, etisk-politiske og pragmatiske diskursar.
- Planlegging som system av rammesettande, kommunikativ, koordinerande og rasjonell planlegging.
- Både tredimensjonalt, todimensjonalt og eindimensjonalt syn på makt, og søkelys på politikkproduksjonens samla produksjon.
- Kombinere fleire planleggingsteoriar for å halde på ein brei institusjonell legitimitet.
- Kombinere fleire planleggarroller.

Arbeidsoppgåve – individuell

Gjer greie for samanhengane mellom variablar, verktøy og legitimitet i kommunalt plan- og utviklingsarbeid.

Arbeidsoppgåve – gruppe

Ta utgangspunkt i eit plan- og utviklingsprosjekt som de kjenner til og drøft kva for ein variabel som var mest kritisk avgjerande for om prosjektet blei vellykka eller eventuelt mislykka?

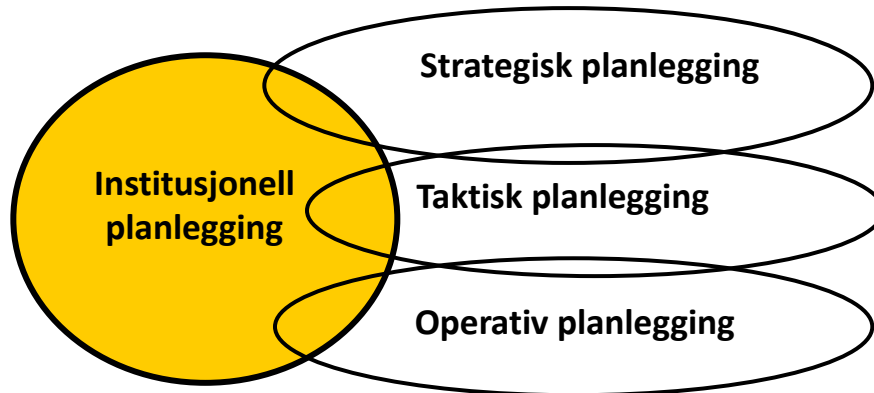
3 Institusjonell planlegging og kontekstvariabelen

Introduksjon

Alle organisasjonar og samfunn har ein kontekst, og han kan by på fridom til å utnytte mulegheiter, og han kan legge avgrensingar på handlingar og han kan utøve kontroll. I institusjonell planlegging er ein oppteken av den ramma som planlegginga skal fungere innafor. Ramma kan til dømes vere sett saman av lover og regelverk, finansiell støtte med krav om kva pengane skal brukast til, eit prosjekt som ein deltek i, eller det kan vere rammer som ein som planleggande eining legg på seg sjølv.

Institusjonell planlegging:

- gjeld legale rammer for handlingar som rettferdiggjjer den planleggande eininga sin eksistens; og
- kjem til syne i lov- og regelverk, legitimitet, i eigen misjon (eksistensgrunn), plan for eiga planlegging m.m.



Figur 3.1: Planlegging på ulike nivå: Institusjonell planlegging

Perspektiv på institusjonell planlegging og kontekstvariabelen

Statsstyre, representative demokrati og usikre mandat

Vårt styresett bygger på fleire tradisjonar og representerer ei blanding der fleirtalsstyret blir utøvd innafor relativt stabile verdirammer. Styresmaktene står difor ansvarlege overfor nedarva normer og verdiar og ikkje berre overfor eit artikulert fleirtal på eit gitt tidspunkt. Det gjeld til dømes rettsprinsipp, allmenne menneskerettar, toleranse overfor minoritetar og at det skal takast særlege omsyn til grupper som blir spesielt berørte av offentlege tiltak. Vidare gjeld det likskaps- og rettferdsideal, rasjonalitets- og effektivitetsnormer, og påbodet om ein konfesjonell stat bygd på eit kristent grunnsyn (Olsen, 1988:156). Folkevalde representantar arbeider såleis innafor ein struktur som både er eit forum for konflikt og eit resultat av semje, og der styring gjennom fleirtalsavgjerder må gå saman med appell til fellesskap og forsoning. I denne samanhengen er representativitet både eit ideal og eit paradoks. Nokon må representere oss, fordi vi ikkje kan ha eit system der alle deltek alltid, men samstundes kan ikkje nokon fullt ut representere andre menneske. God representativitet er difor noko vi kan søke, men som vi ikkje kan forvente å oppnå fullt ut.

Johan P. Olsen som er ein kjent norsk statsvitar og organisasjonsforskar skriv vidare at det representative styresettet kan kjenneteiknast ved at representantar og representerte har ulike oppgåver og ulik grad av innverknad og ansvar. Det representative demokratiet føreset at statsborgarane har reell innverknad. Det er ikkje nok at dei blir tekne omsyn til, dei må kunne delta slik at dei kan påverke representantane, samstundes som dei kan utvikle seg sjølve. Det representative demokratiet føreset også at dei styrande har ei viss breidd og ei viss gjennomslagskraft overfor samfunnsprosessane. Det er ikkje nok at statsborgarane kan påverke representantane, representantane må i sin tur ha innverknad på samfunnsutviklinga og kunne forplikte borgarane. Som eit overordna krav skal det vere innhaldssamanheng mellom dei avgjerdene representantane treffer, og dei oppfatningane og prioriteringane dei representerte har (Olsen, 1988).

Når vi veit at politiske prosessar er kjenneteikna ved mangelfull situasjonsvurderingar og visjonsdefineringar, og dessutan av manglande kunnskap om verkemidla, blir omgrepa *bundne* og *frie mandat* eigentleg meiningslause. Samfunnet er ikkje eit aggregat av enkeltindivid, slik teorien om fritt mandat føreset. Samfunnet er heller ikkje ei samling av store, stabile og lett identifiserbare interesser, slik teorien om bunde mandat føreset (Olsen, 1988:167). Det som i første rekke kjenneteiknar situasjonen, er

difor *usikre mandat*. I staden for ein einskapleg stat med eitt sentrum for autoritet har vi fått eit system der politikk blir utforma i samspel og konflikt mellom mange institusjonar og grupperingar. Resultatet er at statsborgarane sin innverknad på politikken og legitimitet til offentlege tiltak i aukande grad har blir knytt til direkte deltaking i styringsprosessane og til andre former for representasjon enn den territoriale valordninga. Det har blitt meir uklart kven som faktisk er representantar, kven dei representerer, og kva for autoritet dei har i praksis (Olsen, 1988). Denne konklusjonen medfører at vi bør tillegge det direkte demokratiet og opne offentlege meningsdanningsprosessar meir vekt. Eit representativt demokratisk styresett er avhengig av aktive leiarar og aktive borgarar. I tillegg til å fokusere på avgjerdsorgana sin representativitet, må vi bli meir opptekne av heile prosessen og korleis politiske institusjonar påverkar samfunnet, og korleis dei blir påverka av samfunnet.

Å drive plan- og utviklingsarbeid krev difor prosessar baserte på kommunikativ rasjonalitet med demokrati, offentlegheit og politisk legitimerande diskursar. Dette inneber å akseptere både folkevalde, forvaltninga, næringslivet og frivillig sektor som aktørar i politikken. Dette vil normalt stride mot forvaltningspraksisen og den instrumentelle rasjonaliteten, som skil mellom politikk og administrasjon, og mellom folkevalde, tilsette og klientar, og som legg til grunn at administrasjonen er eit nøytralt og upartisk politisk gjennomføringsapparat. Erfaringar viser at det er vanskeleg å få "forvaltarar" til å opptre som "utviklarar", nettopp fordi det å kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet er vanskeleg både i teorien og i praksis. Det gjeld for både enkeltpersonar og organisasjonar. Den vertikale styringsstrukturen som dominerer dei tre styringsnivåa stat, fylke og kommune, synes å ha eit gjennomgåande problem med å gjere den kommunikative rasjonaliteten overordna den instrumentelle.

Endring som naturleg utveljing eller logisk tilpassing

Vi oppfattar plan- og utviklingsarbeid som ein aktivitet der personar, grupper, organisasjonar og politiske institusjonar søker etter handlingsmodellar for å fremme den utviklinga dei sjølv ønskjer, og som hemmar den utviklinga dei ikkje ønskjer. Endringar kan anten skje ved passive og lite medvitne tilpassingar i ein naturleg utveljingsprosess, eller som aktive målretta handlingar som reaksjonar på situasjonar som blir oppfatta som problematiske (Offerdal, 1992). Når det gjeld politiske institusjonar, blir dette forholdet gjerne framstilt som anten eller: Anten må institusjonar utvikle ei evne til logisk tilpassing, eller så vil dei bli offer for ein naturleg utveljingsprosess. Mangel på ei slik logisk tilpassingsevne hos politiske institusjonar vil seie at dei ikkje maktar å halde oppe eit byteforhold til omgivnaden. Dei oppnår ikkje den

nødvendige legitimiteten og aksepten, og dei får ikkje nødvendige ressursar stilte til sin disposisjon. Politiske institusjonar utan tilpassingsevne vil ikkje kunne "overleve". Olsen (1988:142) meiner at ei utvikla evne til logisk tilpassing inneber

- evne til å observere og tolke endringar i omgivnadene
- evne til nytenking og til å utforme svar på nye utfordringar
- evne til å treffe vedtak som inneber reelle endringar
- evne til å utvikle informasjonssystem som bringar den nødvendige informasjonen (også dårleg nytt) fram til avgjerdstakarane

Olsen (1988) legg til at teoriar om naturleg utveljing har lett for å få fotfeste i økonomiske føretak, fordi situasjonen her er anten marknadstilpassing eller konkurs. Når det gjeld offentleg forvaltning, blir det derimot stilt spørsmål om ho i det heile er i stand til å lære, om naturleg utveljing verkar, og om offentlege forvaltningsorgan kan "døy". Olsen refererer her til forskarane Nystrom og Starbuck (1981), som har funne at offentlege organisasjonar på ingen måte er udøyelege, dei forsvinn i nesten same tempo som private organisasjonar. Olsen meiner vidare at det ikkje er nokon grunn til å overdrive skilnaden mellom til dømes eit storføretak og eit departement. Han trekker fram at økonomiske storføretak ofte har fleire fridomsgradar i forholdet sitt til marknaden enn det teoriar om naturleg utveljing formidlar. Vidare at departement, som andre forvaltningsorgan, er avhengige av støtte og etterspørsel frå folkevalde, interesseorganisasjonar, massemedia, borgarane og andre delar av offentleg verksemd. I tillegg er det visse fellestrekk ved læring i alle formelle organisasjonar.

Politikk ovafrå, nedafrå og diskursar med maktlikevekt

Basert på 10 kassstudiar i rurale område i Europa trekker regionalforskarer Walter B. Stöhr (1990:5) fram følgjande felles kjenneteikn ved korleis suksessfulle lokalsamfunn stimulerer kapasitetsbyggande prosessar:

1. Prosessen er initiert frå lokalsamfunnet, gjerne frå ein lokal pådrivar eller samfunnsentreprenør.
2. Prosessen er orientert mot å mobilisere lokale entreprenørressursar.
3. Prosessen initierer nye organisasjonsformer for økonomiske og kulturelle aktivitetar og opplæringsaktivitetar.
4. Prosessen gir nye produkt og økonomisk diversifisering.
5. Prosessen bidreg til oppgradering av ferdigheiter.

Vidare skriv han at i mindre suksessfulle utviklingsarbeid var ein svært avhengig av sentrale styresmakter og mangla entreprenøringskapasitet. Vidare blir produksjonen intensifisert (spesialisert) heller enn diversifisert. Eit av hovudproblema synest difor å vere korleis ein kan få til sjølvberande utviklingsprosessar i lokalsamfunn som manglar nyskapingsskapasitet og organisatorisk og administrativ dyktigheit. Erfaringane tyder på at det i liten grad er muleg å gjere dette utanfrå. Slike utviklingsprosessar må vere forankra lokalt, og dei må vekse fram innanfrå. Eksterne aktørar kan hjelpe til med å stimulere prosessen, men kan ikkje ta frå lokalsamfunnet ansvaret for utviklinga.

Basert på kasusstudiane i Europa har Stöhr (1990:17) stilt saman sentrale føresetnader for vellykka prosessar. Han tek først for seg dei interne lokale faktorane:

- Krisesituasjonar, til dømes dei som no kjem av endringar av den internasjonale arbeidsdelinga, representerer ei sterk potensiell kraft for nyskaping og entreprenørskap. Han viser her til parallellar til det den amerikanske økonomen Joseph Schumpeter (1934) kallar kreativ destruksjon i industrielle samfunn, og til katastrofar i førindustrielle samfunn.
- Breie demokratiske avgjerdsprosessar er viktige, men dei kan også føre til lite effektiv ressursfordeling og rigide lokale strukturar.
- Lokale samarbeidsorganisasjonar for nyskaping kan danne eit rammeverk for individuelle initiativ. Dette samarbeidet kan også fremme ei felles forståing mellom aktørane.
- Ein må unngå å skape rigide lokale hierarki som hindrar nyskapingssinitiativ og ei brei fordeling av nytten av slike initiativ. Periodevis rotering av nøkkelfunksjonar kan redusere slik rigiditet.
- Finansiell og sosial støtte og belønning må eksistere for både individuelle føretaksinitiativ og entreprenørskapar og for aktivitetar retta mot breiare formål og sosiale aktivitetar. Anerkjening kan vere ei slik sosial belønning.
- Institusjonalisert overføring av informasjon, innovasjon og entreprenørskap frå utsida og innanfrå regionen er viktig.
- Felles forskning mellom føretak, informasjonsnettverk og rotasjon av personar frå innovative miljø kan vere ein måte å overføre informasjon på.

Deretter går Stöhr inn på dei eksterne faktorane for innovasjon, og han hevdar at desse faktorane synest å vere like viktige som dei interne. Men han konstaterer at dei tradisjonelle statlege verkemidla for å fremme lokal og regional utvikling må supplerast med verkemiddel for å betre kvaliteten på arbeidskrafta og fleksibiliteten til kapitalmengda, teknologien og organisasjonane. Følgjande funksjonar er det difor viktig at statsnivået tilfredsstiller:

- Tilgang til informasjon om marknadsmulegheiter, ny teknologi, nye organisasjons- og leiingsformer, og erfaringar frå andre lokale utviklingsinitiativ
- Samfinansiering av regionale opplærings- og forskingssenter
- Samfinansiering av lokale utviklingsorganisasjonar
- Støtte til lokale personar og grupper med innovasjonspotensial

Men vi skal merke oss at Stöhr legg til at ein slik ekstern intervensjon i lokale prosessar kan skiple utviklingsprosessane og svekke dei lokale læringsprosessane. Difor meiner han at det også synest å eksistere ein del andre sentrale føresetnader:

- Delegering av makt, ansvar og verkemiddel til lokale styresmakter
- Styrking av lokale og regionale rapporteringssystem
- Fleksibel institusjonsstruktur både lokalt og sentralt

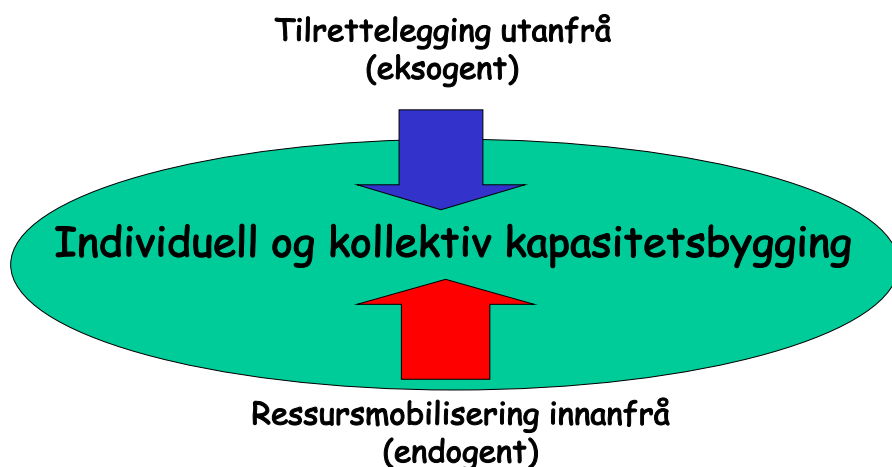
Vidare har dei amerikanske forskarane Chrisman og Leslie (1989) vurdert effekten av eit programområde for assistanse retta inn mot ulike nivå i små føretak. Deira data gjeld klientane til Georgia Small Business Development Center USA. Assistansen omfatta dei tre nivå i føretaka:

- Strategisk nivå med strategisk planlegging, føretaksplanlegging, mulegheitsstudie og finansieringsanalyse
- Administrativt/taktisk nivå med styring og leiing av finansiering, rekneskap, personale og anna
- Operativt nivå med produksjon, marknadsføring, kontrollrutinar m.m.

Dei konkluderte granskingane sine med at yteevna til føretaka blei ujamnt auka alt etter kva assistanse dei tok imot. Størst nytte hadde dei av hjelp retta inn mot taktisk og operativt nivå, men det var også slik at dei som tok imot støtte på alle tre nivåa, fekk større yteevne enn dei som tok imot støtte på berre eitt eller to av nivåa. Implikasjonane av dette er at ein fragmentert verkemiddelstruktur der dei ulike aktørane er opptekne av å gi assistanse på kvar sine nivå i bedrifta, totalt sett har mindre effekt enn om innsatsen blir samordna.

Vi har ovafor vore innom det faktum at lokale, kommunale og regionale utviklingsprosessar lett kan bli dominerte av sentrale styresmakter. Sjå figur 3.2. Vi har vidare slått fast, med forankring i både norsk og internasjonal forskning, at tradisjonell forvaltningspolitikk basert på ovafrå-og-ned-politikk, med vekt på offentleg regelstyring, forvaltning av ressursar og fordeling av aktivitetar, er lite eigna til å fremme ei regional og lokal utvikling. Tvert imot kan ein slik politikk medføre auka avhengigheit til sentrum og

svekke regional- og lokalnivået sine mulegheiter for å greie seg utan bistand (jamnfør Stöhr, 1990). Planlegging som aktivitet er fundamentalt annleis enn forvaltning. Planlegging gjeld legitimering av politikk i form av planar, retningslinjer, regelverk m.m. Forvaltning er iverksetting av politikk som har sin legitimitet frå lover, regelverk, retningslinjer, vedtak m.m. Lokale, kommunale og regionale politiske institusjonar kan få *forvaltningslegitimitet* delegert frå staten, men *planleggingslegitimitet* må i hovudsak vinnast og haldast ved like gjennom eigne aktivitetar. Kommunar og fylke som organisasjonar kan difor ha ein delegert legitimitet frå staten i rolla som forvaltar av lover, regelverk, økonomiske verkemiddel m.m. Men legitimiteten til rolla som utviklar er knytt til aksepten av planlegginga. Statsnivået kan difor ikkje sjå planlegginga berre som iverksetting av oppgåver, men må også oppfatte planlegginga som ein prosess for politikkdanning nedafrå.



Figur 3.2: Kommunal kapasitetsbygging

Habermas (1996) sin modell for politisk legitimering legg til grunn at pragmatiske, etisk-politiske og moralske diskursar skal leie framover mot den *juridiske diskursen*, som er orientert mot rettskjeldene sin konsistens. Overført til planlegging kan vi forstå dette som plandokumenta sin status i forhold til andre planar og i forhold til lover, regelverk og andre kjelder for avgjerder om kva som er riktig. Konkret inneber

det at planar må handsamast formelt etter lov- og regelverk, og dei må givast ein juridisk status i høve til kvarandre og i høve til andre juridiske normer. For den heilskaplege kommuneplanlegginga har vi i Plan- og bygningslova eit slikt fungerande system, men for mykje av den kommunale delplanlegginga har den juridiske diskursen vore bortimot fråverande. Svært ofte blir den formelle behandlinga av slike delplanar for tema, område, sektorar i kommunen avslutta med at kommunestyret tek planen til vitande. Planane får då ein uklar formell status i den kommunale planlegging og leiinga, og det er duka for at aktørar kan bruke dei, misbruke dei og la vere å bruke dei, alt etter korleis det passar for å fremme egne interesser.

Men det er ikkje utan vidare lett å få til ein slike legitimerande prosess, fordi deltakinga ikkje kan avgrensast til det lokale nivået. Den vertikale styringsstrukturen med styringsnivåa fylke og stat må også delta i desse juridiske diskursane. Men korleis kan dei trekkast med utan at diskursane blir dominerte av overordna styresmakter som sit med både støtte- og sanksjonsmiddel, og utan at krava om maktlikevekt og grunngevingstvang blir sette til side? Det finst ikkje enkle skreddarsydde løysingar på dette problemet. Ein måte å gjere det på kan vere å trekke med berre det næraste overordna styringsnivået. Det vil seie at kommunane kan gjennomføre diskursar med fylka og fylka med staten. Kanskje kan omgrepet *styringsdialogar* brukast som nemning for desse diskursane. Resultatet av dialogane bør kome til uttrykk i sjølve plandokumentet og formast som ein kontrakt mellom styringsnivåa der kommunane forpliktar seg til å gjennomføre planen og stat/fylke forpliktar seg til å stille med økonomiske midlar og anna hjelp i gjennomføringa. Ideelt sett burde dette gjerast for kommunen samla og ikkje for kvar einskild delplan.

Eit svært sentralt spørsmål er kven som skal avgjere kva som skal vere tema for desse styringsdialogane, og kven som kan møte. I dette ligg eit høve til maktutøving og ein fare for at møta allereie i førebuinga bryt med krava til kommunikativ rasjonalitet. Eigentleg er det å definere slike arenaer som desse møta eit styrings- og leiingsspørsmål som i denne samanhengen korkje kan overlatast til den territorielle eller den vertikale styringsstrukturen. Truleg er den beste løysinga å opprette demokratisk valde *programkomitear* for kvar dialog. Då kan ein bygge inn ein stor grad av fleksibilitet, samstundes som ein kan rekne med at ei skeiv maktutøving vil bli utlikna over tid.

Territoriell og funksjonell planlegging

Omgrepa territoriell og funksjonell planlegging er omgrep som er nyttige for å forstå samanhengar mellom planlegging av delar og heilskap (Friedmann og Weaver, 1979). Den *territorielle* planlegginga omhandlar til vanleg eit avgrensa geografisk område, til dømes eit lokalsamfunn, ein kommune, eit fylke eller ein

region. Ein prøver her å sjå alle delar under eitt ut frå behova til dette området. Tidlegare var det mest vanleg å avgrense denne territorielle planlegginga til fysiske tilhøve, spesielt arealbruk, i form av reguleringsplanar, kommunedelplanar, soneplanar m.m. Det heng saman med at arealet er ein endeleg ressurs og har sterke eigarinteresser knytte til seg. Offentleg kartlegging og regulering av arealbruk og eigedomstilhøve var difor den første forma for offentleg kommuneplanlegging vi kjenner. Mange kommunar har etter kvart laga egne grende- eller bydelsplanar der ein prøver å vurdere fysiske, økonomiske og sosiale tilhøve i området under eitt. Ei nyare utvikling er at territoriell planlegging blir knytt til utviklingsarbeid i form av bygdeutvikling og stadutvikling. I denne planlegginga er aktiv medverking og samarbeid med innbyggerane ein føresetnad, også fordi det er dei som må gjennomføre mange av dei tiltaka som skal til for å nå den ønskete utviklinga. I den territorielle planlegginga blir det difor spesielt viktig at ein presiserer kven som har ansvaret for å følgje opp forslaga til tiltak og endringar.

Den *funksjonelle* planlegginga tek utgangspunkt i eit funksjonelt avgrensa emne, til dømes helsestell, kloakkutbygging, elektrisitetsforsyning, skulestell eller kulturverksemd. Døme på funksjonell planlegging er det vi kallar sektorplanar i form av energiforsyningsplanar, helse- og sosialplanar, bustadbyggeprogram, kloakkrammeplanar, vegplanar og kulturplanar. Eit vanleg trekk i denne planlegginga er ei nær kopling til den organisatoriske oppdelinga av offentleg verksemd i sektorar og etatar, og også til den sentrale departementsstrukturen. Til dømes blir mykje av sektorplanlegginga i kommunane i dag driven etter instruks frå departementa og ut frå retningslinjer som passar denne sektoren. Statleg pålegg om å lage slike planar er grunnleggjande med sektoren sine egne behov for vertikal samordning og ressursprioritering, dvs. mellom kommune-, fylkes- og statsnivå.

Skiljet mellom territoriell og funksjonell planlegging er fundamental for å kunne forstå dei utfordringane planlegginga står overfor i dag. Det skal vi drøfte meir utover i boka. Her skal vi nøye oss med å illustrere korleis omgrepa funksjonell og territoriell planlegging kan brukast for å forstå kommuneplanlegginga.

Kommunale heilskapsutfordringar

Målet med kommuneplanlegging er å få til ei heilskapleg planlegging i kommunen; den skal vere både sektorovergripande og områdeovergripande. Kommuneplanlegginga har som mål å koordinere både den funksjonelle og den territorielle planlegginga, dels ved å trekke opp sams langsiktige og overordna mål for slik planlegging, dels ved å prioritere mellom forslaga frå dei ulike planleggingsaktivitetane. Det medfører

at kommunar har eit behov for å sjå vertikal og horisontal planlegging i samanheng, og ikkje minst behov for eit instrument som kan brukast til å samordne og samhandle. Kommuneplanlegginga som styringsinstrument har som mål å få til denne heilskapstenkinga.

Dei kommunale heilskapsutfordringane er store. På den eine sida har ein dei kommunale aktivitetane som er delte i meir eller mindre funksjonelle byråkratiske strukturar, såkalla *sektorar*. På den andre sida er kommunar som geografisk eining oppbygd territorielt med *område* som bydelar, skulekrinsar, nærmiljø, grender m.m. I prinsippet kan difor områdeplanlegging og sektorplanlegging vere alternative framgangsmåtar for å oppnå heilskapleg planlegging. Vidare er det slik at Stortinget teoretisk sett er suverent for alle aktivitetar i Noreg, men vi har ikkje noko tilsvarande organ som er suverent for ein kommune eller del av ein kommune. Kommunestyret har berre myndigheit over ein svært avgrensa del av samfunnsaktivitetane, nemleg dei kommunale oppgåvene. Anna offentleg og privat verksemd har kommunestyret ikkje ansvaret for. Dette er ei av dei største utfordringane ved heilskapleg kommuneplanlegging. I prinsippet skal ho vere ei total funksjonell og territoriell heilskapstenking bak alle aktivitetar i kommunen, men i praksis er den kommunale planlegginga sterkt avgrensa både funksjonelt og territorielt. På somme område har kommunen formelt ansvaret, men makta til å gjere noko varierer sterkt. For visse andre område er kommunane berre iverksettarar av statleg politikk. Handlingsrommet er lite når måla, direktiva, minstekrava og pengane er gitt frå staten. Det kommunane då kan gjere, er å tilpasse midla i den grad det går i høve til lokale mål og interesser. Andre område er det regionale og lokale statsorgan eller fylkesorgan som har hand om: trygd, arbeid, skatt, vidaregåande skular og anna. Der kan kommunen berre kome med oppfordringar. Endå lenger unna den kommunale styringsretten ligg privat verksemd, når ein då ser bort frå visse høve til kommunale restriksjonar i arealbruken. Men er bedrifta stor nasjonalt eller internasjonalt, og kommunen liten, har kommunen ikkje mykje han skulle ha sagt.

Det gjer at heilskapleg planlegging ofte blir *tilpassingsplanlegging*. Ein må prøve å påverke dei som har makt til å handle på bestemte måtar. Om det ikkje går, må ein sjølv tilpasse seg til dei vedtaka som blir gjorde. Dette set spesielt store krav til fleksibiliteten og innhaldet i den kommunale planlegginga. For å få den ønskete utviklinga må dei avgrensa midla kommunen sjølv disponerer, nyttast maksimalt til å påverke, motverke eller supplere tiltak som andre set i verk.

Med den måten som kommunar som organisasjonar er delte opp i sektorar, avdelingar og etatar, kjem ein ikkje utanom *sektorplanlegging*. Den funksjonelle og sektorvise inndelinga av samfunnet følgjer

av dei vertikale strukturane vi har bygd opp for å styre spesielt rutinefunksjonar i eit komplisert samfunn. Byråkratiske strukturar er bygde opp i nivå og med klar funksjonsdeling for å oppnå arbeidsdeling og spesialisering, og samordning skjer gjennom tilsyn, pålegg og ulike former for insitament. Det fører til at samordning blir ei toppoppgåve. Ein fordel med denne forma for planlegging er at ansvaret for gjennomføringa av den delen av planen som ligg til sektoren sjølv, er underlagt sektoren sin kommandostruktur. Men det er ei stor ulempe at planlegginga blir dominert av sektoren sine verdiar, normer og interesser, somme kallar det for å ha eit tunnelsyn. Det medfører at samordning med sektorar som har andre verdiar, mål og interesser, blir vanskeleg, og at folk sine reelle behov blir filtrerte gjennom sektoren sine "briller". Dette problemet blir forsterka ved at kommunane er pålagde å utarbeide sektorvise planar som grunnlag for statleg sektorintern samordning og for fordeling av statlege ressursar, som helse- og sosialplan, avfalls- og forureiningsplan, klimaplan m.m. Alternativet er at statens sine behov for planar kunne tilfredstillast gjennom den kommunale heilskapsplanlegginga, men slik der det ikkje, og det er ei stor utfordring å integrere delplanlegginga i det kommunale plansystemet for å unngå dobbeltarbeid og for å få ei betre samordning og samhandling.

Område-/grendepanlegging går i prinsippet ut på at ein ser på funksjonane eller sektorane i kommunen som sosialhjelp, trygdemidlar, sysselsetting, skuledrift og barnehage i samanheng innafor eit avgrensa område, som eit lokalsamfunn, ein skulekrins eller ein bydel. Det som tidlegare blei kalla soneplanlegging, er ei noko avgrensa form for områdeplanlegging, fordi ho i hovudsak la vekt på den fysiske dimensjonen. Utfordringa for områdeplanlegginga er å sjå dei fysiske ressursane meir i samanheng med dei sosiale og økonomiske ressursane og dermed fremme ei heilskapleg berekraftig utvikling. Styrken med områdeplanlegging er at sektorane kan utvikle ei felles erkjenning av situasjonen og av mål for framtida. Svakheita er å få dei ulike sektorane til å gjennomføre sin del av handlingane når dei skal prioriterast opp mot sektoren sine egne behov, og det skal takast omsyn til sektoren sine egne mål og retningslinjer, og ikkje minst til normene for kva sektoren reknar som gode løysingar. Her må det skytast til at det ofte har vist seg lettare å få til ei samhandling mellom sektorar på lokalt nivå enn på nasjonalt nivå, truleg fordi ein på lokalt nivå er nærare problema og lettare ser behovet for å finne praktiske løysingar som ser tilgjengelege ressursar i samanheng. Dette er truleg også den erkjenninga som ligg bak dei mange sektordepartementa si interesse for å drive lokalsamfunnsutvikling. Til dømes har Landbruksdepartementet innsett at skal ein rekruttere bønder, er det ikkje nok med støtteordningar til bruka, men heile bygda må gjerast meir attraktiv ved å fremme muleg sysselsetting for ektefelle, trivsel

og bulyst. Det ligg tilsvarende resonnement bak Kommunaldepartementets i engasjement i by- og tettstadutvikling. Felles for desse programma er at lokalsamfunna blir viktige arenaer for sektorsamarbeid, samordning og samhandling, og at programma både i arbeidsmåte og konkrete handlingar overlappar kvarandre.

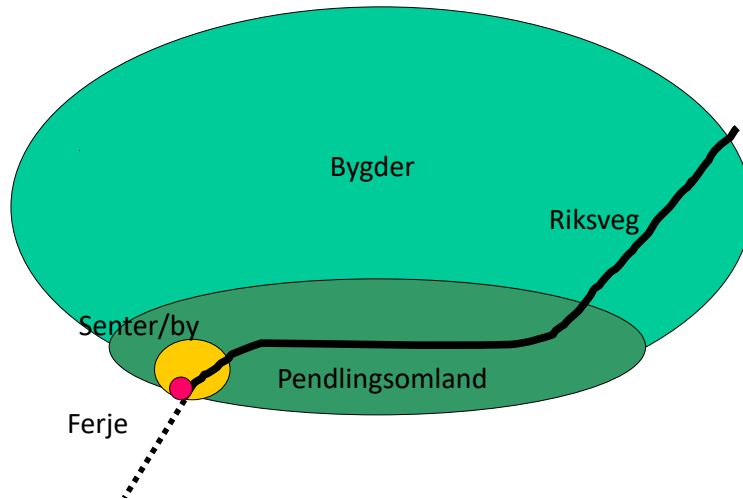
I tillegg til den sektorvise og områdevise inndelinga kan ein dele inn heilskapen i tema som kan gå på tvers av både sektorar og område. I utgangspunktet står kommunane fritt i om dei vil organisere delar av planlegginga si i det ein kan kalle *temaplanar*, men det vi no ser ein tendens til, er at fleire og fleire sektorar ser at dei utfordringane ein har i eigen sektor, best kan løysast med samarbeid på tvers av sektorar og styringsnivå. Folkehelsearbeid er døme på ei slik temaplanlegging. Dette er definert som eit tema som gjeld både offentleg, privat og frivillig sektor og involverer aktørar på statleg, regionalt og lokalt nivå. Innanfor folkehelsearbeidet opererer dei med ein 90–10-regel og ønskjer med det å få fram at helsesektoren berre kan bidra med 10 prosent til ei betring av folks helse. Resten, heile 90 prosent, ligg utanfor helsesektoren, det vil seie innafor sektorar som samferdsle, landbruk, industri, kultur m.m. Folkehelsearbeid med satsing på å førebygge rus og fremme fysisk aktivitet m.m. vedkjem både sektorar og område, og kanskje ikkje berre i kommunen, men også utafor. Til dømes bør arbeidet med rusproblematikk involvere alle kommunale sektorar, men også politi, idrettslag, velforeiningar m.m., og kanskje må ein sjå rusproblematikken i ein interkommunal samanheng, fordi mykje av rusinga skjer i den næraste bykommunen. Slik temaplanlegging kan bidra til å sette viktige nasjonale problem på den kommunale dagsordenen. Men skal det bli gjennomført konkrete handlingar, må dei deltakande aktørane gjensidig forplikte seg i *partnarskapar* for å gjennomføre sin del av handlingane. Utfordringa blir då få til ein planleggingsprosess som forpliktar partnarane, og å få til ein plan som har tilstrekkeleg aksept til å bli gjennomført og ikkje minst har legitim makt til å pålegge partnarane å gjennomføre sin del av planen. I praksis ser vi at når planlegginga ikkje har tilstrekkeleg legitimitet og partnarane sine egne interesser bli vegne opp mot innhaldet i planane, så vil oftast eigeninteresser bli prioritert framfor fellesinteresser. Denne situasjonen gjer det tydeleg at planlegginga som prosess må bidra til å auke den politisk legitimiteten til planen og til å auke partnarskapane sin handlingskapasitet, for at vi skal lukkast med temaplanlegginga.

Samfunnsplanlegging versus verksemdsplanlegging

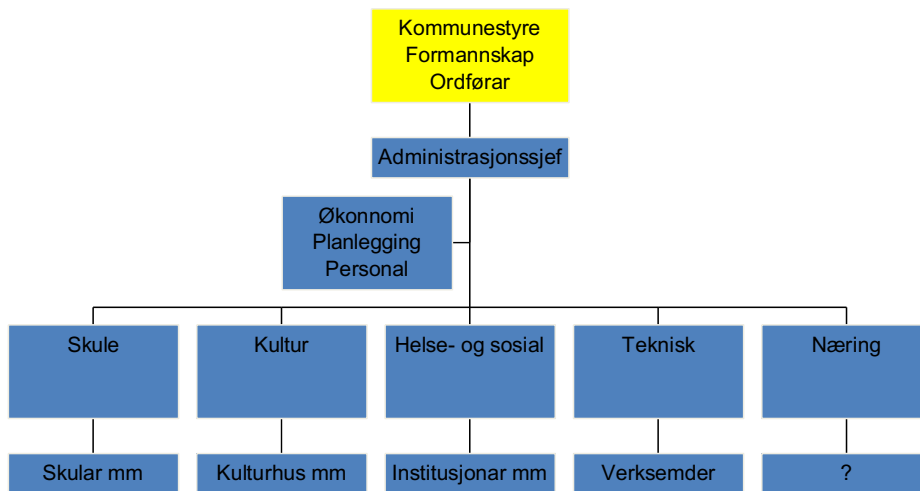
Med omgrepet samfunnsplanlegging meiner vi at staten og kommunar bruker planlegging som reiskap for å fremme ei ønskt heilskapleg samfunnsutvikling som tek omsyn til både den sosiale, den økologiske og den økonomiske berekrafta. Når vi då forstår planlegging som aktørars handlingar, blir det viktig å skilje mellom planlegging av og for samfunnet, og av og for verksemd/organisasjonar. Det inneber at offentleg planlegging både er samfunnsplanlegging og verksemdsplanlegging. Offentlege verksemdar og institusjonar på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå planlegg og evaluerer heile tida si eiga verksemd. Det same gjer privat og frivillig sektor. Dette blir kalla *verksemdsplanlegging*, der ein legg planar for den einskilde verksemda, og der ein tek meir eller mindre omsyn til andre verksemdar sine planar. Alle større organisasjonar driv slik planlegging i form av strategiplanar, økonomiplanar og budsjett. Men ofte ser ein at slike planar fremmer optimale løysingar for verksemda samstundes som løysingane får negative konsekvensar for andre aktørar og for samfunnet. Til dømes kan sjukehus planlegge å sjølv organisere transporten av sjuke for å redusere kostnadene sine, men det kan medføre at det økonomiske grunnlaget for drosjedrift i utkantar fell bort. Det er då vi finn lesarinnlegg i avisene om at sjukehusa som verksemdar må vise samfunnsansvar.

Vi meiner at samfunnsplanlegging som omgrep bør reserverast den offentleg styrte planlegginga som har som mål å fremme ei heilskapleg berekraftig samfunnsutvikling. *Samfunnsplanlegging* er såleis eit verktøy både til å legitimere fellesskapet sine normer og behov overfor einskildindivid og verksemdar og til å mobilisere einskildindivid og verksemdene til å definere eigne normer og behov. Planlegging kan såleis oppfattast som ein *institusjonell styringsmekanisme* som regulerer forholdet mellom individ og kollektiv: Individida påverkar det kollektive, og det kollektive påverkar individida.

Dermed kan ein seie at *heilskapstenking* er eit kjenneteikn ved planlegging, men ein kan sjølv sagt ikkje forvente at ein i planlegging av stort og smått i samfunnet alltid skal ta omsyn til både den lokale og globale situasjonen. Skal det vere muleg å planlegge, må ein kunne avgrense seg til delar av heilskapen. Når ein ser på framveksten av planlegginga over tid, ser ein heilt klart at ulike fagtradisjonar har dominert, og at dei har oppfatta heilskap på ulike måtar.



Figur 3.3: Kommunesamfunnet



Figur 3.4: Kommuneorganisasjonen

I drifta av verksemda til stat, fylkeskommune og kommune og i den overordna samfunnsstyringa har den *økonomiske* planlegginga vore den dominerande. Målet har vore å auke levestandarden, fremme full sysselsetjing og balanse i utanrikshandelen m.m. Samstundes vil menneska, menneskeskapte ting, areal, natur m.m. inngå som ressursar og mål/middel i lag med finanskapital ved denne planlegginga (Østerud, 1979). *Fysisk* planlegging er ein annan tradisjon. Denne tradisjonen tek utgangspunkt dels i planlegging av menneskeskapte ting som hus, byar m.m. (arkitektur), dels i bruken av naturressursar og areal (planlegging av landbruk, naturvern m.m.). Men også i denne planlegginga må ein ta omsyn til menneska og til økonomien. Økonomisk og fysisk planlegging er to tunge tradisjonar som framleis lever side om side, og med den konsekvensen at samfunnsplanlegginga med vekt på berekraft strir med å integrere økonomisk og fysisk planlegging.

Det eksisterer også ein tredje tradisjon, *sosial* planlegging, med menneska og deira behov som det sentrale. Levekår og folkehelse er sentrale omgrep i denne tradisjonen. Samstundes er det klart at økonomi, arealbruk, planlegging av menneskeskapte ting og naturbruk i det minste må inngå som middel i denne planlegginga. Det sentrale ved sosial planlegging er å klarlegge kva behov ulike innbyggjarar og grupper av innbyggjarar har, og å finne fram til måtar å tilfredsstille desse behova på. Målet er forbetring av livskvaliteten for alle innbyggjarar. I sosial planlegging er deltaking i planlegginga eit sentralt element. Ein skal ikkje planlegge for folket, men med folket.

Framveksten av offentleg planlegginga med delinga økonomisk, fysisk og sosial planlegging illustrerer også at ulike fagtradisjonar dominerer og har problem med å samarbeide. Vidare ser vi at omgrepa økonomisk, fysisk og sosial planlegging også er samanfallande med økonomisk, økologisk og sosial berekraft. Konsekvensen av dette er at skal vi fremme ei heilskapleg berekraftig samfunnsutvikling ved hjelp av planlegging, må også samfunnsplanlegginga og verksemdsplanlegginga bli meir heilskapleg. Samfunnsplanlegging i offentleg regi må sjå fysisk, økonomisk og sosial berekraft i ein heilskap og må integrere dei ulike fagtradisjonane i planlegginga.

Slik heilskapstenking er vanskeleg både i praktisk planlegging og i utdanning, og ikkje berre i Noreg, men også globalt. Ifølgje United Nations (2009:85) går sentrale faglege debattar mellom design versus politikk, instrumentell versus kommunikativ planlegging, generalplanlegging versus utviklingsarbeid. Den norske forskaren Terje Kleven som har skrive ei bok om norsk planleggings historie, meiner at dei same faglege debattane har prega norsk kommuneplanlegging frå oppstarten i 1965 fram til i dag (Kleven, 2011).

Heilskapstenking er eit ideal, men i praksis må ein avgrense og definere kva som blir meint med heilskapen. Er det ein kommune, er det Noreg, eller kanskje heile verda? Vidare er det i praktisk planlegging, uansett avgrensing, alltid behov for å dele det vi definerer som heilskapen, inn i mindre delar. Til dømes blir kommunar geografisk delte i bydelar og skulekrinsar og i administrative einingar blir det i skuleavdeling, kulturavdeling m.m. Utfordringa i planlegginga blir då å få dei ulike delane til å ta omsyn til andre delar og til heilskapen, og til ikkje å planlegge på ein slik måte at negative verknader av eigne handlingar blir belasta andre delar. Eller sagt på ein annan måte: Utfordringa for planlegginga er å innarbeide omsynet til heilskapen i delane (holisme).

Dessverre er det også slik at nasjonale krav planlegginga bidreg til sektorisering og fragmentering. Sogn og Fjordane fylkeskommune og fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2010) registrerte at staten då hadde 15 ulike plankrav til kommunar. I tillegg til kommuneplanlegging var det mellom anna krav om ein beredskapsplan for helsetenesta, ein lokal læreplan for opplæring, ein plan for brannvernstiltak, ein forvaltningsplan og tiltak for vassdrag. I tillegg kom alle planane kommunar må ha for å få midlar frå staten, mellom andre kommunal plan for idrett og fysisk aktivitet. Difor vil vi halde fram at det å utarbeide ein plan for planlegginga, eller det Plan- og bygningslova kallar ein *planstrategi* med prioriteringar og føringar for planarbeidet, er ein sentral del av den institusjonelle planlegginga. Her under at planstrategien tek stilling til korleis kommunane skal møte alle statleg pålegg om å utarbeide planar for delar av den kommunale verksemda.

Institusjonell planlegging og prosjektorganisering

Vi har tidlegare peikt på at i mange samanhengar inngår lokalt og regionalt utviklingsarbeid i nasjonale og internasjonale program, og då vil sjølve programmet danne ei institusjonell rammefor korleis utviklingsarbeidet kan drivast. Vidare vil utviklingsaktøren sine eigne planar og retningsliner fungere som rammer for utviklingsarbeidet. Om ein vil, kan ein kalle dette ei form for metaplanlegging eller planlegging av planlegginga.

Men det er behov for slik metaplanlegging anten utviklingsarbeidet er ein del av eit nasjonalt program, eller lokalt oppretta. Dersom utviklingsarbeidet ikkje blir organisert som ein del av den etablerte styringsstrukturen, blir planen for arbeidet kalle ein *prosessdesign/prosessplan*. Når vi vel å organisere eit utviklingsarbeidet som eit prosjekt, er det å ha ein gode *prosjektdesign/prosjektplan* viktig. Det inneber mellom anna å lage ein tidsplan for ulike aktivitetar som informasjonsmøte, verkstadar, milepelar m.m.

Plan- og utviklingsarbeid er ei typisk oppgåve som eignar seg for prosjektorganisering fordi det i periodar er nødvendig med ein ekstra innsats frå mange aktørar, og denne innsatsen kjem til vanleg i tillegg til deira løpande drits- og forvaltningsoppgåver. I dei forsøka som vi har delteke i, har vi difor lagt vekt på å organisere arbeidet som prosjekt. Westhagen m.fl. (2008) og Jacobsen (2016) knyter følgjande eigenskapar til prosjektarbeid:

- Har eit definert mål
- Kan skiljast ut som eit eige styringsobjekt
- Gjeld ei eingongsoppgåve som skil seg frå rutineoppgåver
- Skal gjennomførast innafor bestemte tids- og kostnadsrammer
- Krev ofte tverrfagleg og koordinert innsats frå fleire personar eller einingar i organisasjonen.

Det at prosjektet kan skiljast ut som eige styringsobjekt, inneber at det kan skipast ein prosjektorganisasjon. Ein slik organisasjon består av ein prosjekteiger, ei styringsgruppe og ei eller fleire arbeidsgrupper som skal løyse bestemte oppgåver. Styringsgruppa får vanlegvis ein prosjektleiar, og gjerne også ein prosjektsekretær.

For at styringsgruppa skal få tilstrekkeleg aksept og legitimitet, bør den ha ein rimeleg representativitet i forhold til dei sakene den skal arbeide med. Sjølvbestalta grupper kan også oppnå legitimitet, men vanlegvis er ein sikrere på at gruppene blir aksepterte, dersom gruppene er oppnemnde av demokratisk valde organ. Men sjølv ei slik oppnemning er ingen garanti, fordi legitimiteten i denne samanhengen ikkje kan baserast på eit delegert mandat frå overordna styresmakter, men er derimot noko ein oppnår gjennom arbeid. Det finst ikkje eitt styringsorgan som har mandat over heile den regionale og kommunale utviklinga, og som såleis kan delegere eit tilsvarande mandat til eit underordna organ. Som ei erkjening av dette blir slike styringsgrupper ofte utstyrte med mandat som meir uttrykker eit formål enn klare arbeidsoppgåver. Det blir difor ofte opp til gruppene sjølve å utforme sine handlingar

Prosjektarbeid og matriseorganisering

Prosjektorganisasjonar erstattar ikkje linje- og stabsorganisasjonar, men supplerer dei. Linje- og stabsorganisasjonane dannar basisorganisasjonar som tek seg av dei kjende og løpande oppgåvene som krev rutineinnsats. Prosjektorganisasjonar tek seg av, for ein avgrensa periode, nye, uvanlege og samansette oppgåver som basisorganisasjonane vanlegvis ikkje har så gode føresetnader for å kunne

løyse. På den måten blir det muleg for basisorganisasjonane å kombinere behovet for stabilitet rundt rutinearbeidet med innovasjon på område med uvisse. Prosjektarbeid av den typen som vi har omtalt ovafor, inneber ei matriseorganisering som det i denne samanhengen kan vere naturleg å dele i to former etter kor avhengige dei er av basisorganisasjonane.

Den eine forma, som blir kalla *matriseorganisasjon med delt autoritet*, kan kjenneteiknast ved at dei som deltek i prosjektet, både i styringsgruppa og i arbeidsgrupper, blir plasserte i ein struktur med fagleg og administrativt ansvar både til prosjektet og til respektive basisorganisasjonar. Deltakarane er normalt underlagde både prosjektleiaren og ein leiarstruktur i basisorganisasjonen, og dei har ein delt jobb, slik at dei utfører noko arbeid for begge.

Den andre forma blir kalla *matriseorganisering med full autoritet*. Denne forma for organisering inneber at deltakarane i prosjektet utfører arbeid berre for prosjektet, og at dei såleis berre er underlagde prosjektleiaren i det arbeidet dei utfører. Prosjektleiaren har difor full autoritet over deltakarane i prosjektet så lenge det varer. Dei er likevel tilsette/engasjerte i basisorganisasjonane og dermed underlagde den i personalsaker.

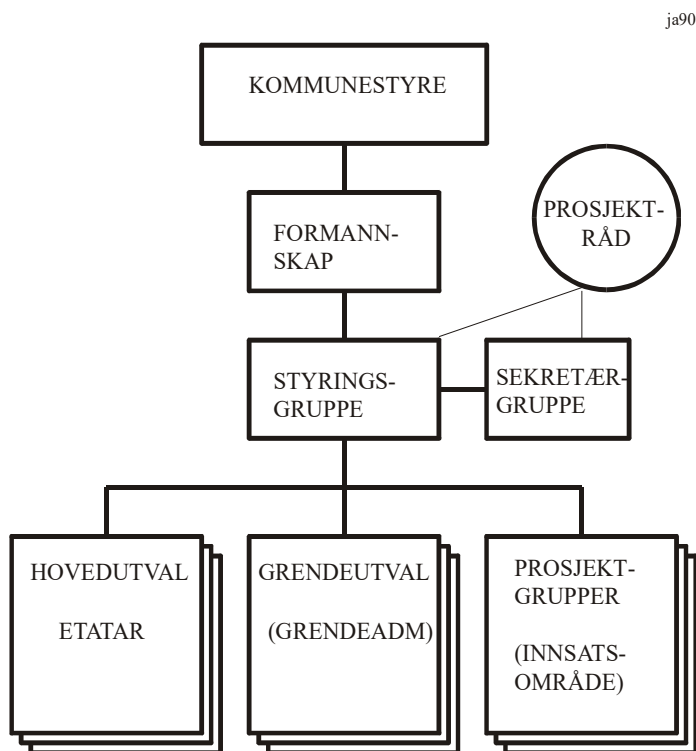
Prosjektorganisering ei god arbeidsform som kan frigi ressursar til å arbeid konsentrert med ei avgrensa oppgåve, og til å fremme utvikling, endring og innovasjon, men den største utfordringa med prosjektorganiseringa er tilhøvet til og forankringa i basisorganisasjonen. Dette noko prosjektplanar og prosjektdesignar må fokusere på som kanskje den mest kritiske suksessfaktoren. Dersom ein vel å bruke basisorganisasjonen til å drive fram utviklingsarbeidet, blir tilhøvet og forankringa til denne formelt enklare, men i praksis må utviklingsarbeidet då konkurrere med mange andre presserande oppgåver, og det å få tid til å konsentrerer seg om utviklingsarbeidet blir kanskje den viktigaste kritiske faktoren for den måten å organisere på.

Rullering av kommuneplanen som døme

Rulleringa av kommuneplanen kan leggest opp som ein prosessen som gå over eitt til to år. Sjølve rulleringa kan derfor organiserast som eit prosjekt med klar byrjing og slutt. Dette prosjektet går inn som ein toppa aktivitet omkring langsiktig planlegging i den kontinuerlege prosessen som kommuneplanlegginga er. Prosjektorganisering gjer at kommunar kan få større herredøme over organiseringa av arbeidet. Aktivitetane i samband med rullering kan skiljast klarare frå meir rutineprega arbeid, og ein kan disponere personalet og økonomiressursane på ein betre måte. Vi vil rå sterkt til at det

faste personalet i kommuneorganisasjonen blir trekt med i arbeidet. Dersom tilleggsressursar må tilførast, må dei brukast til å avlaste det faste personalet når det gjeld rutineoppgåver. Sjå figur 3.5 for ein aktuell styringsstruktur for rulleringsprosjektet.

ORGANISERING AV KOMMUNEPLANPROSESSEN



Figur 3.5: Døme på organisering av kommuneplanprosessen

For å få ein slik prosjektorganisasjon til å fungere bør det opprettast minst to grupper i tillegg til den vanlege basisorganisasjonen i kommunen:

- Prosjektet treng ei styringsgruppe med mandat og makt til å planlegge og gjennomføre sjølve rulleringsprosjektet.
- Til å gjere det praktiske arbeidet bør det etablerast ei planleggar /sekretærgruppe som blir frigjord frå anna verksemd i organisasjonen.
- I tillegg blir det aktuelt å opprette arbeidsgrupper for nærare definert arbeid.

Elles kan rulleringsprosjektet knyte til seg ei *referansegruppe/eit prosjektråd*. Prosjektrådet si hovudoppgåve skal vere å følge med i og drøfte utviklinga av prosjektet, og medverke til at ein når måla for prosjektet. Rådet skal vere eit instrument i utviklingsarbeidet, men har ikkje formell makt. Rådet bør samansettast av ressurspersonar med erfaring frå planleggingsarbeid, og gjerne også med teoretisk innsikt i arbeidet. Slike personar kan kommunar også hente utanfrå, til dømes frå andre kommunar med erfaring frå slikt arbeid.

Styringsgruppe

For å samordne og styre ekstrainsatsen i rulleringsprosessen trengst det ei styringsgruppe. Den bør vere samansett av personar som har formelle eller reelle leiingsfunksjonar i kommunen i form av fullmakter til å treffe vedtak, i form av eigen kompetanse og innsikt, eller i form av anna makt som kan fremme eller hindre gjennomføringa av tiltak og endringar. Vidare må personane i kraft av posisjonen sin kunne sørge for at ressursar (personale) blir frigjorde til å delta i planleggingprosessen. Styringsgruppa må ha mandat frå kommunestyret/formannskapet, som har det formelle ansvaret for kommuneplanlegginga, og frå kommunedirektøren, som har det administrative ansvaret. Styringsgruppa bør vere lita og handlingsdyktig, og få tildelt vide fullmakter i høve til prosessen.

Styringsgruppa sitt ansvar. Det er styringsgruppa sitt ansvar å planlegge sjølve rulleringsprosjektet, syte for frigjering av turvande ressursar etter mandatet og å løyse problem som måtte oppstå etter kvart i sjølve gjennomføringa av prosjektet. Styringsgruppa kan også få i oppgåve å løyse konfliktfylte saker mellom etatar o.l., og å handsame forslaga frå sekretærgruppa. I slike tilfelle bør gruppa supplerast med politiske leiarar, spesielt leiarar av hovudutval, for at organet skal vere balansert politisk/administrativt. I tilfelle bør gruppa også ha mandat frå kommunestyret/formannskapet til denne funksjonen.

Funksjonstid og mandat. Styringsgruppa skal fungere den tida rulleringa av kommuneplanen pågår, og kan ha slikt mandat:

- organisere og sikre framdrifta i kommuneplanprosjektet
- vurdere planleggingsmaterialet etter kvart som det kjem inn
- opprette eigne planleggingsgrupper (arbeidsgrupper) innafor tildelte økonomiske rammer

- føreslå oppretting av eigne prosjekt/gjennomføringsgrupper
- legge fram forslag til kommuneplan/kommunedelplanar for andre styringsorgan, m.a. kommunestyret, formannskapet og det faste planutvalet
- halde dei styrande organa stadig orientert om planleggingsarbeidet, m.a. sende over plandokument til drøfting i kommunestyret og formannskapet.

Det formelle ansvaret for organiseringa må kommunestyret, formannskapet og det faste planutvalet ha. Om turvande bør det opprettast eit mindre organ, med sentrale og engasjerte personar innafor politisk og administrativ verksemd. Dette organet skal ta seg av den meir samordnande oppgåva når trådane skal samlast. Dette organet kan også ha oppgåva som permanent strategidrøftande organ, om ikkje formannskapet i lag med administrasjonen kan ta på seg dette. Her må det utviklast organisasjonsformer som gjer at det blir utvikla samlande visjonar og strategiar for kommunen, både som område og som organisasjon. Det gjer det nødvendig å organisere arbeidet tverrsektorielt, i grupper og grendevis, der dei folkevalde og administrative leiarane blir sterkt engasjerte. Arbeidet på dette nivået må også vere nært kopla til arbeidet på sektor og grendenivå.

Tilhøve til vedtaksorgan. I denne prosessen har formannskapet og kommunestyret det overordna ansvaret, og styringsgruppa har fått delegert sitt ansvar frå dei. Derfor er det viktig med gode rapporteringsrutinar mellom styringsgruppa og formannskap/ kommunestyre. Det kan gjerast i form av dokument som blir lagde fram for orientering, på fellesmøte, ved personfellesskap eller i andre samanhengar. Dokumenta frå prosessane må framstillast for vanleg administrativ og politisk handsaming i basisorganisasjonen. Arbeidet vil falle i fleire fasar der folkevalde og tilsette først vil bli engasjerte uformelt, seinare vil dei få dokumenta til handsaming formelt. Spesielt ved langsiktig planlegging er læringsprosessane med dialog og forhandling, og dei vedtaka som blir fatta formelt og uformelt, viktigare enn sjølve dei dokumenta som blir produserte.

Det er svært viktig å unngå at det første møtet kommunestyret og formannskapet har med rullering av kommuneplanen, er forslag til endeleg dokument. Tidleg aktivisering og aktiv medverknad frå alle politikarar er ein fundamental føresetnad for at prosessane seinare skal fungere. For kvar fase som formulering av langsiktige retningslinjer for samfunnet, for kommunen som organisasjon og anna, bør førebels forslag leggest fram for formannskap og kommunestyre til drøfting. Gjennom denne

drøftingsmåten kan styringsgruppa og sekretærgruppa få verdfulle synspunkt som kan leggest til grunn vidare i prosessen. Endeleg vedtak bør vente til ein har gjennomført alle fasane i rulleringsprosjektet.

Sekretærfunksjonen, planleggar-/sekretærgruppe

Til å starte prosessen og ha ansvar for samordning, produksjon av forslag som skal handsamast av politiske organ og andre, trengst det sekretærar (planleggarar). Ei naturleg inndeling vil vere at ein i sentraladministrasjonen har samordningsrolla og er pådrivar i prosessane. Vedkomande må ha nærast muleg kontakt med ordføraren og kommunedirektøren, og halde dei stadig orienterte og trekke dei med i prosessane.

I kvar etat/sector bør det også vere utpeika ein person som har tilsvarende ansvar for arbeidet der, spesielt for arbeidet med sektorbidrag både til langsiktig del av kommuneplanen og handlingsprogrammet med økonomiplan. Ideelt sett bør det vere sektorsjefen sjølv eller ein av dei aller næraste medarbeidarane hans. Desse bør til saman utgjere ei planleggargruppe for å samordne dokument og anna. Om også grendeutval blir innkopta i desse prosessane, bør kvart utval ha ein sekretær med tilsvarende oppgåver. Tilknytninga mellom denne sekretærfunksjonen og planleggargruppa ovanfor må sjåast i samanheng med korleis grendearbeidet blir organisert. Vidare er det svært aktuelt å opprette spesielle arbeidsgrupper som arbeider både på tvers av sektorar, grender og gjerne også styringsnivå. Dei treng også sekretærar med tilknytning til planleggargruppa. Planleggar- /sekretærgruppa kan vere tillagt følgjande ansvar:

- Utvikle og tilpasse planleggingsopplegget til kommunens behov
- Informere om planleggingsopplegget
- Sikre framdrifta i planleggingsopplegget
- Gjennomføre føre og etterarbeid i samband med stormøta
- Utarbeide/bearbeide anna planleggingsmateriale, m.a. statistikk, prognosar, analysar og anna
- Fremme forslag til plan for styringsgruppa
- Fremme forslag til tiltak og endringar som kan gjennomførast straks
- Vere sekretariat for styringsgruppa.

Kontaktorgan

Ein annan type grupper som er aktuell, er kontaktorgan med sentrale aktørar i og utanom kommunen. Eit døme kan vere at kommunen har ei stor industribedrift som kommunen er avhengig av. Ein aktiv dialog er då nødvendig for å kunne gi gjensidig informasjon, men også støtte til plangjennomføring på begge sider. Eit anna døme kan vere at forsvaret er ein sentral arealbrukar eller arbeidsplass i kommunen. For kommunen si eiga planlegging treng ein ein aktiv dialog om kva planar forsvaret har med slike anlegg, og forsvaret treng informasjon om kommunen sine behov og ønske.

Interkommunalt samarbeid innafor til dømes vassverk, renovasjon og kloakk blir stadig meir aktuelt. Om slike samarbeid er etablerte som interkommunale selskap, må dei også trekkast med i planleggingsarbeidet i kommunen, til dømes ved samarbeidsutval.

Slike kontaktorgan må opprettast etter behov. Dei kan vere permanente eller bli oppretta som kortvarige arbeidsgrupper i samband med rulleringa av kommuneplanen. Behova må avgjere kva som høver best

Permanente visjonsgrupper i store kommunar

I store kommunar kan det vere behov for ei permanent gruppe som har som einaste oppgåve å fange opp og vurdere langsiktige mulegheiter og problem også utanom rulleringsfasen. Denne gruppa bør vere relativt lita og samstundes vere breiast muleg samansett. Personane må handplukkast med tanke på kontaktnett og fantasi, dei skal ha evna til kontakt med næringslivet, andre personar og organisasjonar og vere flinke til å snappe opp nye utviklingstrekk, mulegheiter og truslar. Gruppa bør ha utstrekt mandat til, i samarbeid med etatssjefar, å engasjere tilsette i ulike etatar i planlegginga. Gruppa skal ha mandat til når som helst å presentere presserande problem på den meir rutineprega politiske arenaen.

Den sentrale oppgåva til visjonsgruppa skal vere å analysere og skissere langsiktige utviklingslinjer for kommunen. Ho må skissere måtar som kan nyttast for å takle utfordringar i tide. Gruppa skal vere skjerma frå trivielle problem. Ho skal sjølv stå heilt fritt til å definere sine arbeidsoppgåver og arbeidsmåtar. Grunnlaget for arbeidet skal vere dei langsiktige visjonane til kommunen. Gruppa skal systematisk prøve å forbetre dei ved å fange opp nye mulegheiter og truslar som dukkar opp spesielt i perioden mellom hovudrulleringane.

Visjonsgruppa si verksemd kan vere kontinuerleg, men ikkje nødvendigvis slik at ho skal vere permanent samansett. Mest ideelt vil det vere om sjølve gruppa til dømes møtest to dagar kvart kvartal, og at ho er samansett av kreative personar med liknande roller innafor føretak og organisasjonar i ulike delar av kommunen.

Visjonsgruppa bør ha ressursar til når som helst å kunne danne arbeidsgrupper eller prosjektgrupper for å kunne få meir informasjon. På same måten som for visjonsgruppa er det viktig å kunne samle sentrale personar og organisasjonar i desse gruppene. Sidan arbeidet kan konsentrerast til avgrensa mulegheiter og truslar, skal slike arbeidsgrupper ha eit mandat som er klart avgrensa i sak og tid.

Arbeidsgrupper

I turvande grad må ein engasjere andre formelle og uformelle organisasjonar i kommunen som næringslag, grendelag, idrettslag, føretak og andre i arbeidet. Dette kan mellom anna gjerast ved at ein opprettar eigne arbeidsgrupper. Vidare er det svært viktig å engasjere lokalpressa i arbeidet og til dømes invitere til lesarbrev om gode idear.

I dei fleste kommunar vil det vere behov for etablering av samarbeids eller diskusjonsforum med andre aktørar, til dømes med industri, handel, landbruk og andre kommunar. Det kan vere aktuelt at slike instansar dannar eigne grupper som får høve til å kome med innspel i den kommunale planleggingsdebatten. Som regel er det å føretrekke at slike grupper også har med seg sentrale politiske og administrative aktørar frå kommunen. Dette kan føre til betre personleg kunnskap og utveksling av førestellingar.

Grendeutval

Ein del kommunar har oppnemnt grendeutval som det vil vere naturleg å ta utgangspunkt i. Om dei er lite aktive, må det lagast eigne arbeidsgrupper for naturleg samanhøyrande område og med samordningsansvar. Også her bør det dannast eigne arbeidsgrupper til dømes for ulike levekårsgrupper, problemområde og anna, for å kunne finne fram til kva behov innbygarane har, og til feil, styrke, mulegheiter og truslar for grendene.

Parti og organisasjonar

Det vil vere naturleg å stimulere politiske parti, industri , bonde , handels og andre næringsforeiningar, arbeidstakarforeiningar, velforeiningar og anna, til tilsvarande systematisk framtidssinnsats. I samband med rulleringa av kommuneplanen bør alle organisasjonar i kommunen stimulerast til å kome med sine vurderingar og forslag ut frå sine interesser.

Kriterium for institusjonell planlegging

Nedfor har vi summert våre krav til eit opplegg for plan- og utviklingsarbeid som tek sikte på å stimulere regional, kommunal og lokal kapasitetsbygging.

Krav til plandokument

- Utviklingsarbeid bør bygge på ein plan for arbeidet. Denne planen bør som eit minimum beskrive bakgrunnen, formålet, arbeidsmåten, milestolpane og rammene for planprosessen, og den bør seie noko om det er spesielle tema, interesser, grupper m.m. som skal ha spesiell vekt.
- Utviklingsarbeid som blir gjennomført som eit prosjekt, bør ha ein prosjektplan der det står kva som er målet med prosjektet, korleis prosjektet er tenkt leidd 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.

Krav til plan- og utviklingsarbeidet

- Plan- og utviklingsprosessen bør vere basert på juridiske diskursar mellom lokale, kommunale, regionale og nasjonale styringsnivå og mellom privat, offentleg og frivillig sektor og nedfelle seg i institusjonelle partnerskapsavtalar.
- Det bør eksistere ein høveleg balanse mellom styring ovafrå og mobilisering nedafrå, slik at prosessen fremmar auka kommunal handlingskapasitet.
- Det bør gjerast spesielle prosessgrep for å inkludere svakt organiserte interesser og grupper.
- Prosjekt-/prosessleiinga må ha 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.

Plan- og utviklingsarbeidet bør bidra 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 legitimeringa og aksepteringa av demokratiske lokale, kommunale og regionale politiske institusjonar som har med representantar frå offentleg, privat og frivillig sektor (partnarskapar), som overvaker og analyserer den regionale utviklinga, og som har legitimitet og makt til å sette inn nødvendige tiltak for å fremme den ønskede utviklinga.
- å auke delegeringa av makt og ansvar frå den vertikale styringsstrukturen til lokale, kommunale og regionale politiske institusjonar, og avklare arbeidsdelinga mellom lokale og sentrale styringsmakter.
- å auke det lokale initiativet og styrke den lokale forankringa av plan- og utviklingsarbeidet.
- å auke den lokale, kommunale og regionale handlingskapasiteten med sikte på å fremme ei ønskt utvikling.

Krav til prosessleiaren/planleggaren

Institusjonell planlegging og leiing gjeld tolking av dei rammene for aktiviteten som blir sett av overordna styringsnivå, og dei rammene som organisasjonen sjølv sett. Selznick (1957/1997) kallar dette *forsvar av institusjonell integritet* og skriv at ein feil som leiarar ofte gjer er å ta vidare eksistens for gitt. Dette gjeld også offentleg sektor. Institusjonell planlegging og leiing handlar om å tolke og levere i høve til samfunnsoppdraget (formålet / misjonen). Det vil seie å levere det samfunnet har behov for, tilfredsstillende viktige verdiar i samfunnet, og å gi organisasjonen ein tydeleg identitet. I tillegg ønsker vi å legge til det å markere rollen som *rammesettar og fortolkar* av lover og forskrifter, retningslinjer, planar, vedtak m.m. som ei viktig rolle for planleggjarar. Denne rolla inneber å forstå og tolke den institusjonelle ramma som planlegginga må ha som utgangspunkt, men rolla kan også vere å utfordre og å arbeide for å endre gjeldande rammer.

Opplæring av kommuneplanleggjarar, folkehelsearbeidarar og andre med plan- og utviklingsoppgåver i kommunane kan vere nødvendig for å gjere kommunane mindre avhengige av eksterne personar. Her kjem Forester (1980:282) oss i møte og listar opp 11 strategiar for å komplettere planleggjarane sitt arbeid. Lista kan samstundes vere ei rettesnor for kva opplæring planleggjarar treng for å kunne fungere som prosessleiarar:

- Kultivere nettverk
- Lytte forsiktig til deltakarane
- Legge merke til lite organiserte interesser
- Gi opplæring om prosessar og prosessarbeid
- Gi informasjon for å gjere deltakarane effektive
- Sjå til at deltakarane har nødvendig/påkravd informasjon
- Oppmuntre deltakarane til å krevje informasjon
- Utvikle dyktigheit til å arbeide med konfliktsituasjonar
- Legge vekt på oppmuntring til å delta i uformelle prosessar
- Oppmuntre til uavhengige, lokalsamfunnsstyrte prosjekt
- Oppmuntre til å bruke "eksterne" pressteknikkar framfor å minimalisere påverkinga.

Ein planleggar må i sitt virke arbeide med følelsar, årsaker og rasjonalitet. Han må prøve å forstå andre folk si førestilling av kva som er muleg, og kva som står på spel. For å lykkast med det må planleggaren emosjonelt oppfatte og svare på utfordringane på ein praktisk måte. Vidare trekker Forester fram at ein planleggar ikkje berre treng toleranse og tjukk hud, men også evna til å lytte på ein klok måte, undersøke praksis og evna til å sjå inn i framtida, ved å gjere dei andre meir bevisste kva dei svake punkta er, og kva praktiske moglegheiter som finst.

Kva vi har lært

Etter dei erfaringane vi kan trekke frå engasjementet vårt i lokalt, kommunalt og regionalt plan- og utviklingsarbeid, er prosjektorganisering av slike arbeid eit bra verkemiddel, men det har også ein del openbare svakheiter og fallgruver.

Prosjekta har ofte tilfeldige utgangspunkt

Initiativet til plan- og utviklingsprosjekt kjem både ovafrå og nedafrå, men i begge høve synest den lokale erkjenninga av behovet for slike prosjekt og forståinga av kva dei inneber av arbeid, å vere tufta på svake fundament. Behovet for prosjektet kan ofte førast attende til ei gryande forståing av ei krise og at tradisjonelle arbeidsmåtar ikkje nyttar. I andre høve synest det vere slik at ein lokalt ønskjer eit utviklingsprosjekt for å framstå som progressive og moderne, og då blir det viktig å kome med på

nasjonale program. Men å bli med på slike program er ofte også begrunna i at ein får tilført ressursar, og at programmet kan bidra til fullfinansiering av stillingar. Vi legg difor alltid mykje vekt på opplæring i kva eit plan- og utviklingsprosjekt inneber av forankring, arbeid, arbeidsmåtar, problem og mulegheiter. Men same kor mykje vekt vi legg på opplæringa, uttrykker ein stor del av aktørane i evalueringane etterpå at opplæringa var mangelfull, og at dei difor ikkje heilt visste kva dei ga seg ut på.

Uklare mandat og forventingar

Problemet med eit svakt kunnskapsgrunnlag og eit uklart mandat er ofte at det blir skapt urealistiske og sprikande forventingar til utviklingsarbeidet. Prosjekta kan difor i seg sjølve bli ein kime til konflikt som i verste fall kan lamme arbeidet. Vi har erfart at dette kan skje på to måtar. På den eine måten kan konflikthar føre til at deltakarane i styrings- og prosjektgruppene bruker det meste av tida på å avklare seg imellom kva dei eigentleg skal gjere. Det vi har sett, er at ulike grunnleggande og spikande oppfatningar har ein tendens til å kome opp i dagen i samband med konkrete saker, og då medføre at folk blir handlingslamme og gjentek kjende argument. På den andre måten kan prosjektleiinga signalisere overfor samfunnet at dei skal utføre oppgåver som er langt utover det dei har kapasitet til. Det medfører i første omgang at aktuelle aktørar lèt vere å utføre arbeidet sjølve, og i staden ventar på at dei som styrer prosjektet skal gjere arbeidet. Når dette då ikkje skjer, vender dei kritikken mot prosjektet, med den konsekvensen at prosjektet raskt mistar den aksepten og legitimiteten dei har i basisorganisasjonane og i samfunnet. Slike prosjekt hamnar vanlegvis i gruppa mislykka, nesten uansett kva som blir gjort for å rette opp dei urealistiske forventingane (Hagen, 1992).

Ulike arbeidsvilkår og forankring hos leiinga

Styringsgruppa, prosjektgruppa og arbeidsgruppene blir ofte sette saman av personar frå offentleg, privat og frivillig sektor. Dei skal normalt passe det vanlege arbeidet sitt i tillegg til å arbeide for prosjektet. Sjølv om det kan bli utbetalt godtgjersle for møte, reiser m.m., medfører dette likevel berre delvis at arbeidsvilkåra blir utjamna. Offentleg tilsette kjem som regel alltid best ut, fordi dei har lettare tilgang til informasjon og kan "stele" av arbeidstida i basisorganisasjonen for å arbeide for prosjektorganisasjonen. Dersom ei styrings- eller prosjektgruppe har med mange offentleg tilsette, oppstår det vanlegvis sterke ønske om å halde møta i gruppa i arbeidstida, med dei problema det skaper for representantar frå privat og frivillig sektor (Hagen, 1990 og 1991). I alle høve er det viktig at prosjektet er godt forankra hos leiarane

i dei organisasjonane deltakarane kjem frå, og hos prosjekteigaren. Det er viktig for legitimiteten til prosjektet at desse leiarane uttrykker støtte og aksept til prosjektet og deltakaren.

Prosjektleder eller prosjektsekretær

Prosjektledaren har gjennom den måten han/ho fungerer på i prosjektet, ein avgjerande innverknad på korleis prosjektet blir gjennomført. Difor bør ein ikkje ta lett på oppgåva med å finne ein godt skikka prosjektleder. Ein feil som svært ofte blir gjort, og som alltid fører til alvorlege konsekvensar for prosjektet, er å tilsette/engasjere ein nyutdanna person med lite erfaring frå planlegging og utviklingsarbeid som prosjektleder. Erfaringane våre viser at prosjektarbeid alltid vil røre ved etablerte maktstrukturar, og at ein av dei forsvarsmekanismane som etablerte leiarar i maktstrukturen bruker for å forsvare seg, er å angripe prosjektledaren (hersketeknikkar). I slike maktspel blir urøynde personar i rolla som prosjektleder lett den tapande parten, med den konsekvensen at prosjektet blir lidande og mistar legitimitet og handlingskapasitet. Ein nyutdanna person kan likevel gjere ein framifrå jobb som prosjektsekretær under ein meir garva og akseptert prosjektleder eller prosjekteigar.

Det er ofte likegyldig kven som blir sett til å vere leiar/eigar, så lenge personen nyt høg respekt i systemet han/ho skal arbeide i. Men heilt likegyldig er det ikkje. Prosjektarbeid krev ei spesiell forståing og innsikt i kommunikativ rasjonalitet. Vi har erfart at det er lettare å finne personar med slik forståing mellom dei folkevalde med lang fartstid i politikken enn mellom dei tilsette i offentleg verksemd. Dei tilsette har gjerne utdanningar som i hovudsak formidlar instrumentell rasjonalitet, og må ofte avlærast denne måten å tenke og handle på for å kunne fungere godt i kommunikative prosessar. Dei folkevalde synest å få ei opplæring i kommunikative prosessar gjennom dei politiske aktivitetane sine, og dei forstår ofte intuitivt dei kommunikative arbeidsmåtene i utviklingsarbeid.

Uheldig med dominerande prosjektledarar

I somme utviklingsprosjekt har prosjektledaren fått erfare at han/ho langt på veg står åleine med ansvaret for prosjektet. Denne situasjonen kan vare så lenge prosjektledaren har stå-på-vilje og helse til å arbeide seg halvt i hel, men vil alltid ta slutt før eller seinare. I ruinane av slike prosjekt er det oftast lite læring å finne i form av at folket i området har blitt betre i stand til å arbeide med eigne problem. Når vi går nærare inn på slike prosjekt, finn vi gjerne at prosjektledaren, og gjerne også heile prosjektgruppa, har spelt ei veldig sentral og dominerande rolle i utviklingsarbeidet. Dei har som regel ikkje makta å mobilisere breitt

gjennom demokratiske diskursar med maktlikevekt og grunngevingstvang. Dei har sjølve dominert drøftingane når situasjonen har blitt vurdert og framlegg til tiltak har blitt lagde fram, og ikkje minst har dei plassert seg sjølve som krumtappen i gjennomføringa. Dei har i stor grad framstått som eigarar av prosjektet, og difor har lokalbefolkninga ikkje blitt gjort ansvarleg og dermed heller ikkje fått det nødvendige egedomsforholdet til prosjektet.

Instrumentelle og mangelfulle framdriftsplanar

I den grad det finst *planar for plan- og utviklingsarbeidet*, det vil seie framdriftsplanar for prosjekta i form av det vi kan kalle *prosjektplanar* eller *prosjektdesignar*, er dei ofte gjennomsyra av instrumentell rasjonalitet. Det inneber til vanleg ei klar faseinndeling av prosjekta, basert på det vi kjenner frå instrumentell og lineær planlegging. Faseinndelinga medfører at ein gjer ferdig ein fase før ein går til neste, og at ein berre unntaksvis går attende til tidlegare fasar. Det kan til dømes få den konsekvensen at dersom mobiliseringsvariabelen ikkje blir tilstrekkeleg stimulert i mobiliseringsfasen, kan prosjektet bli mislykka jamvel om stimuleringa av dei andre variablane fungerer godt. Vidare krev faseinndelinga at alle tiltaka er i den same fasen, men det er noko ein aldri opplever i praksis. Ein må difor alltid innrette seg på ein slik måte at samstundes som ein gjennomfører eit tiltak, må ein arbeide for å mobilisere nye ressursar og organisere nye tiltak. Opp i alt dette må ein heile tida prøve å trekke ut kunnskap der det er noko å lære.

Prosjektarbeid og kontinuerlege utviklingsprosessar

Forholdet mellom kontinuerlege prosessar og det å opprette eit prosjekt for å stimulere desse prosessane, synest å vere eit komplisert og gjennomgåande tema i alle prosjektarbeid. I mange høve har vi erfart at prosjekta blir avgrensa til det å få fram ein plan. På den måten dreg ein med seg den instrumentelle oppfatninga om at utviklingsarbeid er å lage ein plan med ein strategisk og ein taktisk del. Gjennomføringa blir ikkje gjord til ein del av utviklingsarbeidet, og følgeleg blir heller ikkje evalueringa det. Prosjektet blir avgrensa til det vi i modellen vår kallar mobiliseringsvariabelen og organiseringsvariabelen. Etter vår meining vitnar dette om at ein eigentleg ikkje erkjenner at lokalt, kommunalt og regionalt utviklingsarbeid er ein kontinuerleg prosess med sikte på bygging av kompetanse og kapasitet, og at dette krev at ein reflekterer over kva ein oppnådde med gjennomføringa.

Stimulering av dei svakaste utviklingsvariablane – behov for ein plan for planlegginga

Plan- og utviklingsarbeid er ein kontinuerleg prosess og eit komplisert arbeidsområde. Det eksisterer mange relasjonar mellom aktørar og strukturar og mellom den planleggande eininga og omgivnaden. Regionar, kommunar og lokalsamfunn kan berre oppnå avgrensa kunnskap om mange av desse relasjonane, og dei manglar ofte tilstrekkeleg makt til å kontrollere endringsprosessane. Utviklinga blir i stor grad bestemt av hendingar som ligg utanfor deira kontroll. Men den regionale og lokale utviklinga er ikkje fullstendig tilfeldig. Erfaringar viser at politisk aktive geografiske område har større mulegheiter til å lykkast med kapasitetsbygging enn politisk passive område (Camagni, 1995). Dette tyder på at det eksisterer ei form for kompetanse som kan tileignast og utnyttast i plan- og utviklingsarbeid, det vil seie ein *prosesskompetanse*.

Ein viktig del av denne prosesskompetansen er å erkjenne at variablane i utviklingsprosessar som vi omtalte i kapittel 2, verkar gjensidig inn på kvarandre. Dei kan summere seg til både positive og negative sjølvforsterkande prosessar. I ein kapasitetsbyggande prosess må variablane vere stabile eller veksande over tid. Men det er sjølvstøtt ikkje slik at planlegginga nødvendigvis skal leggjast opp for at variablane skal påverkast i ei bestemt rekkefølge. Våre erfaringar tilseier at det er viktigast at planlegginga stimulerer mest den svakaste variabelen i modellen og elles passar på at alle variablane er rimeleg sterke.

Arbeidsoppgåver - individuelle

1. Ta utgangspunkt i eit plan- og utviklingsarbeid som du kjenner godt til og bruk figur 3.2 til å drøfte balansen mellom den aktuelle einingas indre kapasitet og eksterne stimulans. Kva fremmar og kva hemmar plan- og utviklingsarbeidet? Eininga kan vere ein person, ei gruppe, eit lokalsamfunn, ein kommune m.m.
2. Politikarane har ei sentral rolle i vår offentleg forvaltning og i samfunnsplanlegginga. Drøft nærare rollene dei med å delta i plan- og utviklingsarbeid versus å forvalte lover, regelverk og knappe ressursar.

Arbeidsoppgåver– gruppe

3. Ta utgangspunkt i eit prosjekt som de kjenner eller eit tenkt prosjekt, og formuler følgjande ulike mål for eit utviklingsprosjekt, jf. figur 1.1.

- Formålet med prosjektet, det vil seie ønska konsekvensar på viktige samfunnsverdiar verdiar som demokrati, berekraft, likeverd og rettferd
 - Kvalitetsmål i form av tilfredsstilling av behov hos individ og grupper
 - Effektmål i form av konkrete målsettingar som skal nåast
 - Resultatmål i form av produktivetsmål som skal nåast
 - Produksjonsmål i form av kva for aktivitetar som skal gjennomførast i løpet av prosjektet.
4. Dersom de kan gå saman i ei gruppe på 4-9 personar kan de bruke *Dugnadshefte 4 Kreativ prosjektplanlegging* til å definere eit prosjekt de kjenner til eller ønsker å gjennomføre. Før de starar med dugnadshefte 4, kan det vere ein fordel å først ha fullført *Dugnadshefte 1 SOFT-dugnad og val av innsatsområde*. De finn *Handbok for kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden* og omtalte dugnadshefte i vedlegget.

Tekstboks 3.1 Mulege tiltak og endringar på institusjonelt nivå i plan- og utviklingsarbeid

- Oppretting, nedlegging, deling og samanslåing
- Endra tilknytingsform, sentralisering, desentralisering
- Reengineering – fokus å verdiskapingskjedene, back to basic
- Utvikling av kjernekompetanse
- Organisasjonstrimming
- Konkurransesetting
- Bestillar-utførar-modell
- Læringskultur, læringsorientert plan- og rapporteringssystem (MBO)
- Rapportering og profilering/ ekstern informasjon
- Marknadsføring av tenester/produkt (offentlege "monopol"verksemder)
- Lobbyverksemd
- Etikk og verdistyring, etisk rekneskap
- Utsifting av leiar/leiarar, leiartrening,, oppretting og utvikling av leiarteam
- Leiarmobilitet (både internt og eksternt)
- Utsifting av styre/styremedlemmar
- Leiardoktrinar og organisasjonsoppskrifter
- Organisasjonsutviklingsprosjekt
- m.m.

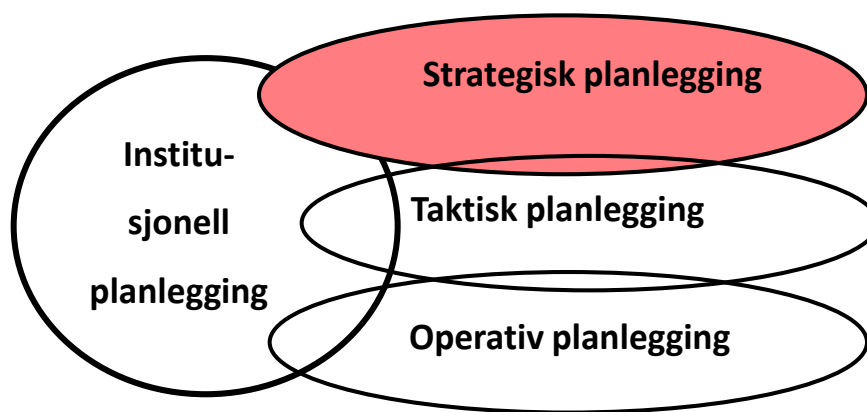
4 Strategisk planlegging og mobiliseringsvariabelen

Introduksjon

At ein er nokolunde samde om korleis ein har det, og korleis ein ønskjer å ha det, er ein føresetnad for at folk kan ta i hop og utrette noko saman. Ein truande ytre fiende kan verke sterkt mobiliserande, men til vanleg lèt ikkje fienden seg personifisere i plan- og utviklingsarbeid. I regionar, kommunar og lokalsamfunn er dei interne og eksterne utviklingstrekk ofte "fienden" og dermed røyndomen vi må skape den lokale mobiliseringa på.

Strategiske planlegging

- går ut på å identifisere utviklingstrekk og utfordringar og velje framgangsmåtar for å hindre ei uønskt utvikling og fremme ei ønskt utvikling
- kjem til syne når ein tolkar utviklingstrekk og utfordringar, formulerer visjonar og vel innsatsområde m.m.



Figur 4.1: Planlegging på ulike nivå: Strategisk planlegging

Formålet med planlegging på det strategiske nivået er å orientere seg i eins eigen situasjon, omgivnaden og framtida og på dette grunnlaget sette seg ein visjon og peike ut innsatsområde og strategiar for å nå

den ønskete tilstanden. Den strategiske planlegginga går ut på å tolke, drøfte og erkjenne 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, til dømes i ein fireårig syklus, og kan nedfelle seg i retningsgivande plandokument som inneheld innsatsområde og utbyggingsmønster. Men det er ikkje nok med gode plandokument, 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.

Det er muleg å finne eit instrumentell og eit kommunikativt syn på visjonar som grunnlag for styring og leiing, og desse to synsmåtane kjem fram i kvar si bok. Kirkhaug (2018) skriv om *verdibasert* leiing og ser på verdjar som noko som blir bestemt på toppen og som leiinga skal bidra til blir etterlevd i heile organisasjonen. Askeland og Aadland (2017) skriv om *verdibevisst* leiing og om verdjar som veks fram nedafrå i kollektive læringsprosessar og som etter kvart gjennomsyrrar organisasjonen.

Vi meiner at visjonsformulering handlar om verdjar og om kva som er viktig for oss, og at denne planleggingsaktiviteten er for *djuplæring* å rekne. Dert vil seie at personar og organisasjonar som har lært på dette nivået, har teke inn over seg nye verdjar og gjort tilhøyrande logiske handlingssett til ein del av handlingsrepertoaret sitt. Dersom fleire deler dei same verdiane og handlar tilnærma likt, dannar det grunnlaget for ein sterk identitet og eit moralsk fellesskap som definerer plikter og rettar. Men for å oppnå dette må det til opne demokratiske arenaer der folk kan møtast til meiningsbryting i det som blir kalla 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 for å bygge dei moralske fellesskapa (Putnam, 1993).

Å danne nettverksorganisasjonar med sikte på å fremme ei felles verkelegheitsoppfatning, og å sette ønskete saker på den politiske dagsordenen oppfattar vi som formålet med *strategiske partnerskapar*. I desse partnerskapane er det viktig å utvikle ei felles forståing av korleis vi har det, korleis vi ønskjer å ha det, og kva vil må gripe fatt i av mulegheiter og truslar. Strategiske partnerskapar har kjenneteikn som liten grad av formalisering og eit relativt flatt hierarki. Vidare er aktiviteten ujamn og talet på medlemmar usikkert og skiftande. Ofte fungerer slike partnerskapar ved at ein kjerne av

medlemmar mobiliserer andre når behovet er der, og då er det ønskeleg med så mange medlemmar som muleg for å sette makt bak ønska til partnerskapen.

Legitimiteten og i røynda heile eksistensen til partnerskaps- og nettverksorganisasjonar er avhengig av at medlemmane sluttar opp om organisasjonen. Reint prinsipielt kan denne oppslutninga vere basert på så vel eigennytte som altruisme. Å vere ueigennyttig eller å ville gjere noko for andre utan tanke på eiga vinning, er ein godt skatta eigenskap i nettverksorganisasjonar. Denne eigenskapen må likevel oppfattast som svært ideell, og det er ein eigenskap som ikkje utan vidare eksisterer i regional, kommunal og lokal 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.

Perspektiv på strategisk planlegging og mobilisering

Offentlegheit og demokrati

Vi har ovafor skrive om det sivile samfunnet som ein nøkkel og ein føresetnad for regional dynamikk, men vi vil hevde at trua på det sivile samfunnets sjølvberande evne basert på deltaking og meningsutveksling, kombinert med liberalismen si tru på marknadsøkonomien si sjølvregulering, representerer eit utopisk og naivt syn på politikkdanning. For å kunne forstå den påstanden må vi kjenne til omgrepet *offentlegheit*, som av Habermas (1975) i boka ”*Borgerlig offentlighet*” blir forstått som staden der det sivile samfunnet blir kopla til staten som styresmakt:

Med borgerlig offentlighet forstås først og fremst den sfære hvor privatfolk samles til publikum. Den offentlighet – som er reglementert av øvrigheten – gjør publikum straks krav på for å bruke den til en konfrontasjon med de offentlige myndigheter om de allmenne regler for samkvem i den fundamentalt privatiserte, men offentlige relevante sfære for varesamkvem og samfunnsmessig arbeid. Mediet for denne konfrontasjonen er eiendommelig og uten historisk forbilde: det offentlige resonnement.

Habermas (1975:25)

Habermas trekker fram at erfaringar viser at staten må ta eit *moralsk* ansvar for å regulere private aktørar si (sjølv)destruktive verksemd og kompensere for dei uheldige sidene ved marknadsøkonomien. Men slike moralske normer kan ikkje vere baserte på smak, behag og preferansar. Habermas argumenterer såleis for at moralske normer bør ha ein rasjonalitetsbasis basert på kva som kan beleggast i ein intersubjektiv

argumentativ prosess. Det vil seie at det er muleg å løyse moralske spørsmål gjennom ein diskusjon mellom berørte partar, når diskusjonen oppfyller krava til *herredømfri* eller *tvangfri kommunikasjon*. Sjå tabell 2.1. Habermas skriv vidare at *kommuniserande offentlegheit* er sjølv eksistensgrunnen til den demokratiske styreforma. Massedemokrati og moderne velferdsstatar kan berre leve opp til sjølvbildet sitt som demokratiske rettsstatar så lenge dei verkeleg prøver å leve opp til idealet om ei offentlegheit som fyller politiske funksjonar (Habermas, 1996).

Offentlegheit og kampen om den politiske dagsordenen

Etablerte politiske institusjonar medfører ofte ei tregheit mot å definere nye problem og mot å akseptere nye deltakarar, løysingar og avgjerdshøve. Det skal ofte ei sterk mobilisering til for å få nye problem på den politiske dagsordenen, og ofte går vegen om oppslag i massemedia. Det er vanlegvis dei ressurssterke som står bak og oppnår slik mobilisering. Undersøkingar viser nemleg at det er tilsette leiarar i frivillig, privat og offentleg sektor, og dessutan folkevalde, som i stor grad nyttar aviser som media for å fremme sine interesser, og det er i stor grad også dei som blir intervjuar (Olsen, 1988). Massemedia blir av desse leiarane oppfatta som arenaer for herredømfri kommunikasjon, og dei bruker pressa til å spele ut og innhente reaksjonar på dei politiske meiningane sine.

Å ta avgjerder i eit demokrati inneber gjensidige avvegingar og at det blir danna ein felles vilje, meir enn registrering og aggregering av preferansar gjennom valordningar. Dersom demokrati berre skal bety eit sett av reglar for å velje og avsette leiarar, ville vi ikkje få læring og utvikling (Eriksen, 1994). Eriksen legg til at ei legitim avgjerd normalt ikkje reflekterer alles vilje, men den blir likevel oppfatta som legitim når alle berørte har fått møtt kvarandre og fått diskutert kva som skal gjerast.

Det finst i dag ei lang rekke forskarar som kritiserer dagens politikk for ikkje å reflektere folkets verdiar, interesser og behov, fordi pengar, stemmesetlar og medlemskap har instrumentalisert politikkdanninga og delvis erstatta den nødvendige direkte kommunikasjonen som den demokratiske meiningsdanninga bygger på. I politiske prosessar og planlegging er det difor nødvendig og viktig å sjå offentlegheit som ein konstruktiv støttespelar for å få fram saker og for å mobilisere støtte slik at sakene kjem inn på den formelle politiske dagsordenen. Eriksen (1994) minner såleis om at både fredsørsla og kvinnerørsla har sett søkelyset på nye problem og delvis nytta utanomparlamentariske middel for å kjempe fram sine saker. Dynamikken i slike mobiliserande rørslar er at dei skaper bølger, og at dei kan forsvinne dersom dei lykkast med sakene sine, det vil seie dersom dei får endra og påverka dagsordenen

i dei politiske partia. Det finst mange aksepterte politikkområde i dag som truleg ikkje hadde eksistert dersom det ikkje var for dei høva som kommunikativ offentlegheit gir til å påverke dagsordenen. Dette er nettopp styrken med offentlegheit, fordi deltakarane på desse arenaene står fritt til å ta alle slags problem opp til debatt, og fordi dei normalt ikkje står ansvarlege for dei praktiske følgjene av den meiningsutvekslinga og viljesdanninga som skjer.

Offentlegheit og politisk viljesdanning

Habermas og andre meiner at det i moderne samfunn er spesielt viktig med direkte demokrati for å motverke instrumentaliseringa av og nyttetenking i politikken. Habermas (1996) presiserer at kommunikasjonsflyten mellom *offentleg meiningsdanning*, *parlamentarisk avgjerdstaking* og *rettsleg bindande avgjerder* skal sikre at den meininga som blir danna offentleg, blir omsett til administrativ makt gjennom lovgiving. Det offentlegheit sosiale rommet av kommunikativt handlande aktørar som berar fram meiningane sin skal bidra til denne prosessen, men i dag er dette felles rommet sterkt oppdelt i lokale, kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale deloffentlegheiter. Vidare er rommet delt i sektorar som er bemanna med bestemte profesjonar, interessegrupper, folkevalde og næringslivsfolk. Faren med slike avgrensa rom er at det offentlege rommet blir reservert for nokre få, og at debatten ikkje blir herredømfri. Det vi kallar *ekkokammer* på Internett er typiske døme på slike avgrensa rom.

Kommuniserande offentlegheit er ein prosess som skal sikre eit minstemål av samanheng mellom offentleg meining, politiske avgjerder og administrative handlingar. Etter dette prosess-synet blir ikkje meiningsdanninga knytt til bestemte møteplassar og fasar. Dette meiner Habermas (1996) er ein styrke, fordi borgarane då har høve til å argumentere for sine syn gjennom partiorgan, interesseorganisasjonar, avstemmingar, spontane aksjonar m.m. Svakheita er at vi ikkje kan oppnå den heilskaplege samordninga og samhandlinga på ein arena, men denne forma for koordinering er i dagens samfunn uråd å tenke seg. Løysinga kunne eventuelt vere eit verdsparlament, men kva for garantiar har vi for at det er folkets behov, interesser og verdiar og ikkje særinteressene som får dominere ei slik forsamling, og i kva grad kan vi sikre oss ein open demokratisk og herredømfri debatt i slike styringsorgan?.

Difor er det over tid *summen av kommunikasjonen i desse offentlege delromma* som må utgjere *den konsensusbyggande og mobiliserande krafta*. I denne prosessen inneber det å vite at avgjerder skal forsvarast offentleg og ikkje berre i lukka rom, i seg sjølv ei disiplinerande og koordinerande makt. Potensialet for den koordinerande krafta ligg i at dei som går inn i ein samtalesituasjon i det offentlege

rommet, utset seg sjølve for krav om maktlikevekt og grunngevingstvang. Det ligg i sjølve argumenteringa at dei må belegge argumentasjon sin med normer, interesser og fakta på ein slik måte at dei kan overbevise andre om standpunktet sitt. Men det føreset at diskusjonsdeltakarane må overta kvarandre sine roller og sjå sakene frå kvarandre sine perspektiv, dersom dei skal ha håp om at synspunkta deira skal bli forstått og aksepterte. For å sikre eit mest muleg heilskapleg resultat er det viktig med ein mest muleg open debatt. Dette er til sjuande og sist den einaste garantien vi har for at alle argumenta kjem fram, og at diskursen ikkje blir ein "luredebatt" der viktig informasjon blir halden attende.

Det sivile samfunnet og offentlegheit har eit stort potensial som arena for meiningsdanning og som kraft til å mobilisere og dermed også å danne ein kollektiv vilje som i gitte situasjonar og i heldige augneblinkar kan bli ei politisk kraft (Eriksen, 1994). Det er denne politiske makta vi ønskjer å stimulere og utnytte i mobiliserande planlegging. Både Friedmann (1992) og Friberg og Hettne (1988) har levert optimistiske bidrag om evna den lokale mobiliseringa har til å danne ei verdsomfattande politisk makt og følgeleg også til å få til omfattande samfunnsreformer.

Mobilisering, integrering og personleg vekst

Tore Sager som er ein norsk planleggingsteoretikar som nyter stor fagleg aksept internasjonalt, tillegg planlegging ein integrerande funksjon, og han knyter trådar til Diesing (1955) og omgrepet *sosial rasjonalitet* (Sager, 1992). Diesing hevdar nemleg at sosial rasjonalitet er ein måte å fremme *personleg vekst* på gjennom integrerande prosessar. Han ser personleg vekst som ein endelaus prosess som aukar den integrerande dyktigheita og kreativiteten. Resultatet er at ein får utvida det problemområdet ein kan meistre. I sosiale relasjonar består personleg vekst av styrkt felles forståing, kommunikasjon og tillit og medfører auka felles sikkerheit og auka ferdigheiter i å utjamne og tolerere ulikskap. Det å kunne akseptere andre blir rekna som ein føresetnad for å kunne akseptere seg sjølv. Nettopp ein slik sjølvkorrigerande prosess er ein måte å minimalisere hindringane for personleg vekst på (Fadiman og Frager, 1976).

Behovet for personleg vekst kan også begrunnast i omfanget av *politisk analfabetisme* (Olsen, 1988:148). Han meiner at dei nordiske landa kan vere stolte av dei demokratiske tradisjonane sine, spesielt utviklinga av demokratiske rettar, men at vi bør vere mindre sjølvtilfredse når det gjeld ulike gruppers evne og vilje til å bruke desse rettane. For store delar av befolkninga er politikk og offentlege avgjerdsprosessar noko fjernt, uinteressant og upåverkeleg. Hovudmønsteret er framleis ein brei politisk

analfabetisme, som nettopp er kjenneteikna ved at ein har lita innsikt i offentlege avgjerdsprosessar og korleis ein blir berørt av desse prosessane, kva for handlingsalternativ som finst, og kva for andre grupper som er i same situasjonen. Politisk analfabetisme inneber også manglande tru på eigen politisk effektivitet. Olsen trur likevel at den politiske analfabetismen vil bli redusert i framtida. Han grunngir dette standpunktet med at evna til politisk deltaking vil auke gjennom auka utdanning, auka fritid, auka organisasjonstilbod og auka eksponering gjennom massemedia. Motivasjonen vil også auke fordi dei offentlege inngrepa skjer på fleire område. Vidare vil folk kome til å innsjå meir korleis dei blir berørte, og dei kjem til å erfare at dei kan påverke avgjerder.

Behovet for ein moralsk diskurs

Argumentasjonen ovafor viser etter vår meining at utviklingsprosessar både i samfunn og organisasjonar har behov for det Habermas (1996) kallar ein moralsk diskurs. Opne demokratiske debattar, underlagde dei grunnleggande krava om maktlikevekt og grunngevingstvang, kan gjennom verdidebattar bidra til å danne konsensus om det nødvendige normative grunnlaget for handlingane. Det er i slike moralske diskursar viktig å tilfredsstillе krava om maktlikevekt, slik at alle borgarar i prinsippet blir stilte mest muleg likt til å kunne definere problem og løysingar, og til å delta i avgjerder. Opne demokratiske prosessar kan til ein viss grad tilfredsstillе dette kravet, men erfaringar syner at ressursvake personar og svakt organiserte grupper står i fare for å bli haldne utanfor, og dei må difor mobiliserast gjennom spesielle tiltak. Formålet med ei slik mobilisering er å gi alle borgarar mulegheiter til sjølve å delta som likeverdige aktørar i politiske prosessar der strategiske spørsmål blir drøfta.

I tillegg må kravet om grunngevingstvang praktiserast. Det inneber at ein må kunne sjekke om alle utsegner er faktisk sanne, subjektivt ekte, normativt riktige og om dei er forstått. Dette kan vere vanskeleg i ein diskurs som i hovudsak er retta inn mot å utvikle eit felles verdigrunnlag for framtidige handlingar. Eitt av formåla med den moralske diskursen er å kome fram til ei norm for handlingar uttrykt i ein konkret visjon om kva for ein situasjon ein ønskjer i framtida (det gode samfunnet). Slike visjonar vil vere verdibaserte og føreset i kommunal planlegginga mellom anna at ein tek stilling til om ein ønskjer økonomisk vekst eller ei berekraftig utvikling, om ein ønskjer å hente inn arbeidsplassar eller å få til ei eigenutvikling.

Mobiliseringsvariabelen og transaktiv planlegging

Behovet for personleg vekst er ein sentral del av det vi kan kalle humanistisk planleggingsteori, representert med Friedmann (1973 og 1992). I denne forma for plan- og utviklingsarbeid er formålet å bygge fellesskap og å identifisere og realisere folkets interesser. Transaktiv planlegging (Friedmann, 1973) er ein del av den humanistiske planleggingsteorien og fokuserer på korleis folks erfaringar kan brukast til å forme politikk. Transaktiv planlegging blir ikkje utført for folket, men i ansikt-til-ansikt-dialog mellom berørte og interesserte. Planleggingsprosessen omset kunnskap til handling gjennom ein ubroten sekvens av mellommenneskelege relasjonar. Personleg vekst og kollektiv handling er sentrale element i denne planlegginga, og ikkje strevet etter kontroll over sosiale prosessar. Transaktiv planlegging legg vekt på brei mobilisering nedafrå for å samle styrke, slik at fleire kan ta ansvar for eiga utvikling, og for å påverke dei rammevilkåra ein arbeider under. Transaktiv planlegging har det felles med andre former for radikal planlegging at den kan innebere opposisjon til styresmaktene, men transaktiv planlegging legg vekt på demokratiske prosessar for å oppnå endringar.

Mobiliseringsvariabelen og diskursive demokrati

Å styrke mobiliseringsvariabelen i utviklingsprosessar inneber å bringe fleire personar inn i kollektive sosiale læreprosessar der ein gjennom kritisk refleksjon over hendingar og handlingar når ei erkjenning som gjer at deltakarane blir i stand til å nydefinere situasjonen, justere visjonar, auke kunnskapen, utvikle strategiar og gjennomføre nye handlingar som er betre eigna til å løyse problema. Ein mobiliseringsprosess kan gjerne starte med ein person, men det blir inga sosial kraft i prosessen før fleire har slutta seg til den, og før fleire deler både situasjonsvurderingane og handlingsmønsteret. Mobiliseringa kan difor også bli ein manipuleringsprosess, dersom ein eller fleire personar får dominere prosessen ved å utøve makt over kva som skal definerast og aktiviserast av problem, deltakarar, løysingar og avgjerdshøve. Ideelt sett er mobilisering ein kollektiv læringsprosess der enkeltindivid deltek, og der læringa kjem til uttrykk i endringar av institusjonelle strukturar og handlingsmønster.

For å unngå at mobilisering blir ein prosess der dei med mykje politisk makt manipulerer dei med mindre politisk makt, må mobiliseringa knytast til demokratiske ordningar og offentlegheit. Det *diskursive demokratiet* kan stå som eit ideal for mobiliseringa (Dryzek, 1990). Det er nettopp gjennom breie og opne meningsbrytingsprosessar at enkeltindivid kan stimulerast til refleksjon og erkjenning, men då må kvart enkelt individ i røynda ha dei same mulegheitene til å påverke andre som andre har til å påverke individet.

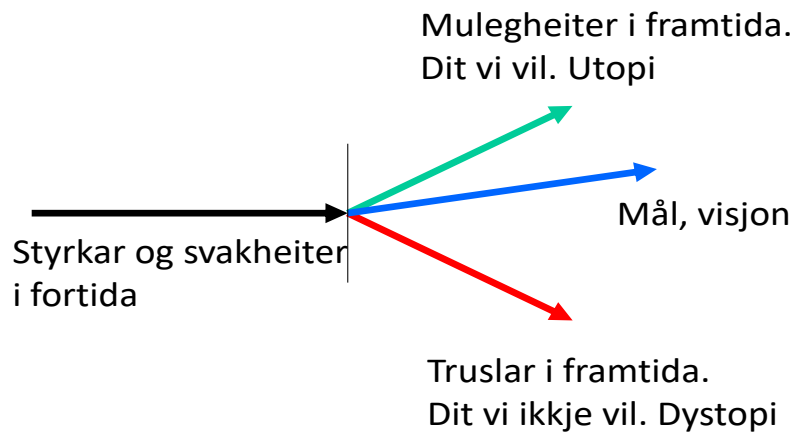
Dette veit vi at normalt ikkje er tilfelle, fordi vi har ulike ferdigheiter i å ta ordet i forsamlingar, å uttrykke oss og å fange opp budskapar frå andre. Men når alternativet er manipulering gjennom meiningsdiktatur, er likevel ein haltande demokratisk diskurs å føretrekke. Ein slik diskurs har potensial i seg til å styrke fellesskapet og til å generere ei sosial kraft som kan omsettast i politisk handling, og det er denne krafta som er så viktig når handlingskapasiteten skal aukast.

Sett i forhold til ein politisk prosess dekker mobiliseringa den dagsordensettande funksjonen, og her kjem det instrumentelle og kommunikative synet på politikk til syne. Den instrumentelle retninga innafor politisk teori meiner at folk opptre som instrumentelle rasjonelle aktørar, at folkets meiningar difor kjem til uttrykk gjennom handlingsmønsteret deira på politiske og økonomiske marknader, og at folkets meiningar elles i stor grad kan kalkulerast gjennom meiningsmålingar, spørjeundersøkingar m.m. Den kommunikative retninga legg derimot vekt på at menneske har både verdiar, interesser og behov, og at den aktuelle handlinga er eit resultat av bidrag frå alle desse elementa, og ikkje minst frå det kollektivet som aktøren tilhøyrer under den aktuelle handlinga. Folkets mening veks difor fram i interaksjonsprosessar, eller meiningsbrytingsprosessar mellom aktørar, og mellom aktørar og strukturar. Folkets oppfatningar er difor under stadig endring og kan difor ikkje takast for gitt.

Vi meiner at begge desse teoretiske standpunkta kan bidra til den praktiske strategiske planlegginga, dersom vi nyanserer meiningsomgrepet. Vi finn grunn til å minne om at folkets meiningar og handlingar normalt ikkje er bestemte av verdiar, interesser og behov åleine, men av ei blanding av desse. At det er slik, er igjen eit argument for at folkets mening kan og bør få kome til uttrykk både gjennom politiske og økonomiske marknader og gjennom opne meiningsbrytingsprosessar. Vi vil hevde at det er nokså enkelt å måle og å kalkulere våre grunnleggande behov for mat, hus og omsorg, fordi desse behova er drivne fram av relativt stabile instinkt og behov. Behov for sosial kontakt, sjølvrealisering m.m. er derimot mykje meir eit resultat av interaksjonsprosessar og er difor under stadig utvikling. Interessene våre er også vanskelege å måle og kalkulere, fordi vi ved å fremme interessene våre i stor grad opptre strategisk og tek omsyn til kva andre gjer, og kva vi forventar at andre kjem til å gjere, før vi handlar. Verdistandpunkt er også vanskelege å måle og kalkulere, fordi vi ofte ikkje blir bevisste verdiane våre før vi møter personar med avvikande verdisyn. Kva som er folkets mening i form av behov, interesse og verdiar, er difor sterkt avhengig av interaksjonsprosessar og er dermed under stadig endring i meiningsbrytingsprosessar.

Strategisk planlegging som reiskap for mobilisering

Med mobilisering meiner vi at folk engasjerer seg og tek ansvar for eigen situasjon, og at dei gjennom å delta i planlegginga får styrkt felles oppfatningar om utviklingstrekk og utfordringar dei står overfor. Mobiliseringa medfører at engasjementet og samhandlinga for å nå felles mål aukar. Etter vår meining er strategisk planlegging, med si vekt på situasjonsdefinering, visjonsformulering og strategival, eit eigna verkemiddel til å bidra til mobilisering dersom prosessen blir gjennomsyra av ideane om det diskursive demokratiet. Strategisk planlegging kan bidra til dette ved å få fram kunnskap om styrkar og svakheiter ved no-situasjonen og truslar og mulegheiter i framtida. Men det er viktig at denne kunnskapen blir allemannseige og dermed kan danne grunnlaget for ein kollektiv vilje som kan føre til kollektive handlingar. Planlegginga må difor ha ein mobiliserande funksjon som gir bidrag til personleg vekst og integrering i kollektiv. Etter vår meining kan både lokalsamfunn, kommunar og regionar mobiliserast gjennom brei deltaking i strategisk planlegging. Formålet med denne planlegginga må vere å få til ei brei semje om styrkar og svakheiter i no-situasjonen, mulegheiter og truslar i framtida og på dette grunnlaget utforme strategiar for å nå visjonen. Men samstundes vil vi som den norske sosiologen Ottar Brox (1995) åtvare mot å gi utopiske visjonar for stor vekt. I mange samanhengar kan det bli vel så god planlegging dersom ein prøver å gjere noko med dei utviklingstrekk som openbart tek oss dit vi ikkje vil. Eit døme her kan vere ei bygd som baserer handlingane sine på ein visjon om eit narkotikafritt samfunn og dermed står i fare for ikkje å førebygge rekruttering til det allereie eksisterande brukarmiljøet. I alle høve ligg handlingsrommet mellom utopien og dystopien, og det gjeld å finne ei retning som både er motiverande og realistisk, sjå figur 4.2.



Figur 4.2: Mulegheitsrommet i strategisk planlegging

Kriterium for strategisk og mobiliserande planlegging

Som oppsummering av drøftinga i dette kapitelet vil vi trekke fram følgjande krav til ei strategisk, mobiliserande og politisk agendasetting som ein prosessleiar må vere oppteken av å oppfylle:

Krav til dokumentinnhald

- Sterke og svake sider i no-situasjonen må avklarast, mulegheiter og truslar i framtida må vurderast, og ein visjon om den ønskete framtidssituasjonen må formulerast.
- Det må fokuserast på viktige innsatsområde og strategiar for å bringe området frå no-situasjonen til den ønskete framtidssituasjonen.
- Kvar strategi bør beskrivast med bakgrunn, behov og kva ein konkret ønskjer å oppnå av resultat. Vidare bør kvar strategi omtalast med ei beskriving av samarbeid og organisering, kostnader og finansiering, forventa flaskehalsar og måtar å handtere dei på, forventa positive og negative konsekvensar av den strategiske handlinga og forslag til konkrete prosjekt, tiltak og aktivitetar.

Krav til planprosessen

- Planprosessen bør handtere verdikonfliktar og fremme konsensus om verdival. Nasjonale overordna satsingsområde bør drøftast, og ein må prioritere kva som er dei viktigaste innsatsområda på regionalt, kommunalt og lokalt nivå.
- Prosessen bør fremme integrasjon og personleg vekst som siktar mot individuell og kollektiv sjølvforståing.
- Prosessen bør ha eit tredimensjonalt syn på makt som set søkelys på politikproduksjonen inntaksside, effektside og dagsorden settande funksjon.
- Prosessleiinga bør mobilisere og motivere for deltaking, finne fram problem, sette dagsorden m.m.

Strategisk planlegging bør bidra til

- å redusere omfanget og intensiteten av verdikonfliktar og fremme ei felles erkjenning av utviklingstrekk og utfordringar i no-situasjonen og ei felles oppslutning om ein visjon som uttrykker den ønskete framtidssituasjonen (moralske diskursar)
- å stimulere den lokale, kommunale og regionale politisk makta, personleg vekst, fellesskapskjensle, fleksibilitet, ein sterk lokal identitet og sjølvtilitt kombinert med eit akseptert ansvar for eigen situasjon
- å styrke det sivile samfunnet som eit moraldannande fellesskap ved å stimulere ein aktiv frivillig sektor
- å styrke alliansen mellom frivillig sektor og folkevalde for å transformere den lokale sosiale makta til politisk makt
- å fremme ein 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

Krav til prosessleiaren/planleggaren

Strategisk planlegging og leiing har som formål å orientere seg i forhold til eigen situasjon, omgivnaden og framtida, og på dette grunnlaget utforme visjonar og peike ut innsatsområde og strategiar for å nå denne ønskete tilstanden. Selznick (1957/1997) omtaler dette som *definering av institusjonelt oppdrag og institusjonell rolle*. Dette handlar om å tolke og å omsette samfunnsoppdraget til visjonar og målsettingar for organisasjonen, og krev ein leiarskap som kan *fasilitere breie dialogar* om kva som er viktig for organisasjonar og samfunnet. Ei slik leiroll inneber å skipe til breie demokratiske prosessar der ein diskuterer korleis ein opplever situasjonen og korleis ein ønsker at han skal vere. Med andre ord, diskutere kva som er viktig for ein. Slike dialogar må baserast på

kommunikativ rasjonalitet, og må innehalde moralske diskursar om den normative legitimiteten. Døme på slike dialogar er diskusjonsgrupper, idédugnader, plansmie, offentlige høyringar, arbeidsgrupper og konferansar, debattar i aviser, TV osv. (Bryson og Crosby, 1996).

Kva har vi lært

Strategisk planlegging og stormøte

I dei prosjekta vi har vore involverte i, har vi i tråd med erkjenninga ovafor lagt stor vekt på å få til ei brei mobilisering omkring den strategiske delen av planlegginga. Vanlegvis bruker vi opne folkemøte (stormøte) der alle som ønskjer det, kan delta, men samstundes blir gjerne personar som på førehand peikar seg ut som nøkkelpersonar, spesielt inviterte til å delta. For å få god blanding av kjønn og alder bruker vi å motivere dei som vanlegvis ikkje møter, eller vi prøver å sette opp eigne prosessar for dei (Amdam, J. 1995). Stormøta blir gjennomførte i veksling mellom informering, rapportering, drøfting i plenum og arbeid i grupper basert på dugnadsbøker, som set ein prosessretta dagsorden for kva gruppene skal gjere. Gruppene kan bli sette saman tilfeldig på sjølve stormøta, eller kan vere meir planlagt samansette dersom vi har nokolunde kontroll over kven som kjem til å møte.

Stormøta skaper kollektiv vilje

Erfaringane våre er at slike folkemøte kan verke veldig mobiliserande og stimulerande på folket til å gjere ein innsats for fellesskapet. Det kan bli skapt kollektive oppfatningar av både fortids- og framtidssituasjonen, vilje til endring og forventingar om at noko skal skje. Men vi registrerer store skilnader i kor realistiske desse oppfatningane er. I ein del bygder, kommunar, fylke og regionar som vi har arbeidd i, der mobiliseringa for fellesskapet har vore svak, har det første stormøtet vist at folket overvurderer kontrollen dei har over den situasjonen dei er i, og at dei lett får svært urealistiske oppfatningar om kva dei kan greie å få til på kort tid og med avgrensa ressursar. I samanhengar der vi opplever at debatten avdekkjer lita innsikt i eigen situasjon, kan vi føle eit sterkt behov for å opplyse debatten og bidra til å få fram kva for mulegheiter og truslar samfunnet står framfor. Men vi veit at vi kan bidra til ein sterk meiningstvang med å gripe inn i slike prosessar, og vi må difor søke etter ein høveleg maktbalanse og ein måte å opptre på, slik at våre meiningar ikkje blir tvinga på dei andre. Ein måte som vi bruker, er å vere ekstremt provoserande. Det medfører at ingen etterpå ønskjer å ta oss til inntekt for sine eigne meiningar, men vi oppnår likevel å "vekke" forsamlinga. Ein annan måte er å bruke interne eller

eksterne folk til å trekke opp ei høveleg ramme rundt debatten, men vi har blanda erfaringar med dette. Slike innlegg kan lett medføre at dårleg begrunna og skeive oppfatningar og defineringar av situasjonen, og skape ein sterk meiningstvang fordi det ikkje er maktlikevekt mellom dei som har fått tid til å førebu innlegga sine, og dei som møter ubudde.

Læring gjennom deltaking og erkjening

I andre samanhengar opplever vi at deltakarane har ei nøktern oppfatning av sine egne avgrensingar og mulegheiter. Det vil seie at dei har kome relativt langt i ein læreprosess der dei har drege kunnskap og erkjening ut av egne handlingar. I slike samanhengar blir stormøta berre ein av mange læringsarenaer i ein kontinuerleg mobiliseringsprosess. Vi har elles opplevd at dersom det første stormøtet blir følgt opp med eit nytt møte kanskje to, tre eller fire år etter, kan læringa som har skjedd mellom desse møta, vere omfattande, slik at ein lettare kan nå fram til meir realistiske oppfatningar av mulegheitene i situasjonen og i framtida. Men i andre samanhengar kan vi oppleve at det er nærast umuleg å få folk til å ta eit ansvar for den kollektive situasjonen dei er i. Dei kan vere samde om at noko må gjerast, men blir ikkje samde om kven som skal gjere det. Helst ser dei at andre kjem inn utafra for å gjere det som trengst.

Konkurrent til det representative demokratiet

Dette har vist seg å vere eit gjennomgåande problem at mange av dei folkevalde representantane ikkje engasjerer seg i stormøta. Det synest å vere ei form for konflikt mellom det direkte og det representative demokratiet som kjem til syne ved at dei folkevalde representantane vegrar seg for å delta i slike direkte demokrati som stormøta representerer. Elles er det ein gjennomgåande kritikk frå dei folkevalde og administrative leiarane i kommunane at stormøta som drøftar strategiske spørsmål, driv rein ønsketenking og ikkje framstår som ansvarlege styringsorgan. I situasjonar der læringsprosessen har kome kort, kan dette vere ein rettferdig kritikk, men når avstanden i innsikt er så stor mellom dei som styrer og leier og dei som blir styrte og leidde, har dei styrande og leiande normalt eit alvorleg legitimeringsproblem. Då gjer truleg dei folkevalde og dei tilsette leiarane både seg sjølv og folket ei stor bjørneteneste ved å opptre som tilskodarar på stormøta, eller ved ikkje å møte opp på stormøta i det heile.

Kritisk overgang frå mobilisering til organisatorisk makt

Ein av flaskehalsane som vi har registrert mange gonger, er at denne kollektive viljen ikkje blir omsett i organisatorisk makt til å gjennomføre noko. Grunnen er dels at eksisterande organisasjonar ikkje maktar å gjere noko med forslaga til handlingar, dels at nye organisasjonar, eller samarbeid mellom organisasjonar, ikkje blir oppretta. I alle høve opplever vi tidsfaktoren som veldig viktig. Målt mot forventingane som deltakarane i mobiliseringsprosessen har, tek det i offentleg verksemd ofte altfor lang tid frå drøftinga på stormøta til handlingar viser seg i praksis. I mange høve kjem det ikkje handlingar i det heile innafør det folket oppfattar som rimeleg tid. Dette gjer deltakarane frustrerte og fører til ei form for negativ læring som kanskje gjer det endå vanskelegare å få til mobilisering seinare. Dessverre har vi erfart at mange stormøte blir avslutta med at ein kommunal leiar avsluttar møtet med å takke for alle kunnskapen som har kome fram, og at han/ho skal ta kunnskapen tilbake til rådhuset for å sjå på kva dei kan gjere med han. Dette medfører ein effektiv stoppar av mobiliseringa og den kommunikative planlegginga som starta på stormøtet, og markerer eit raskt tilbakefall tradisjonell instrumentell planlegging.

Arbeidsoppgåve - individuell

1. Klargjer skilnadane mellom omgrepa dystopi, utopi og visjon, og skisser korleis omgrepa kan brukast i strategisk planlegging.

Arbeidsoppgåver – gruppe

2. Ta utgangspunkt i eit samfunn eller organisasjon som de kjenner godt til og skisser sterke og svake sider i fortida og mulegheiter og truslar i framtida, jf. figur 4.2.
3. Dersom de kan gå saman i ei gruppe på 4-9 personar kan de bruke *Dugnadshefte 1 SOFT-dugnad og val av innsatsområde* og *Dugnadshefte 2 Visjonar og framgangsmåtar* til å lage ein strategisk plan for eit samfunn, ein organisasjon eller eit teama som de kjenner til. Det er ønskeleg at de bygger vidare på svara på arbeidsoppgåvene 3 og 4 i kapittel 3. De finn *Handbok for kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden* og aktuelle dugnadsheft i vedlegget.

Tekstbok 4.1 Mulege tiltak og endringar på strategisk nivå i plan- og utviklingsarbeid

- Strategisk planlegging med brei medverknad
- Strategiutvikling overfor konkurrentar
- Strategiutvikling overfor borgarar/kundar
- Forandringskultur i tydinga mobilisering
- Forslagskasse
- Innsamling av kvantitative data
- Spørresundersøkingar med skjema og/eller intervju
- Scenarioskriving
- Framtidsverkstad
- Søkekonferansar
- SOFT-analyse
- GAP-analyse
- Arbeidsbokmetoden
- Stormøte – "få heile systemet i eit rom" (brei medverknad og deltaking)
- Konfrontasjonsmøte
- m.m.

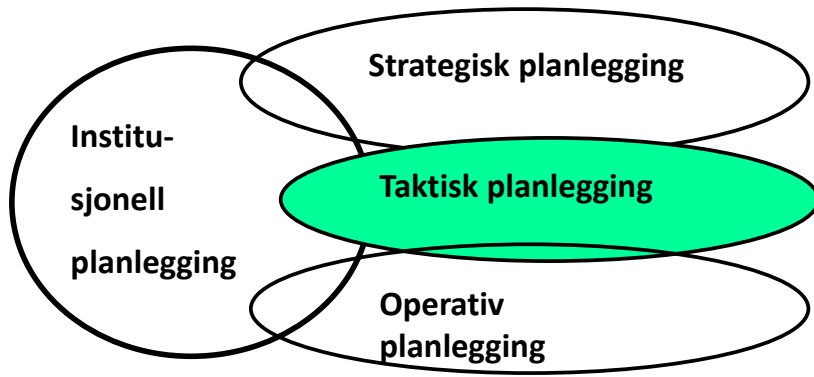
5 Taktisk planlegging og organisasjonsvariabelen

Introduksjon

I alle samfunn finst det eit politisk maktapparat med ei lang rekke private, offentlege og frivillige organisasjonar. Som utgangspunkt bør vi rekne med at alle desse arbeider for å fremme sine verdiar, interesser og behov, og at dei representerer ei meir eller mindre legitim kraft. Men eit slikt maktapparat vil over tid uvilkårleg utvikle ein tradisjon for kva som skal oppfattast som problem, løysingar, deltakarar og avgjerdshøve. Konsekvensen kan bli at viktige tilhøve blir oversett. Ei brei mobiliserande og strategisk planlegging kan bidra til å sette slike tilhøve på dagsordenen. Men det er ikkje nok at forholda blir drøfta. Det er heller ikkje nok at dei blir erkjende. Endringsprosessar krev organisasjonar som er i stand til å omsette nye erkjenningar i nye handlingar. Det eksisterande organisasjonsapparatet kan vere lite eigna til å oppnå dette, fordi det kan vere bunde av tradisjonelle måtar å gjere ting på og av andre strukturelle tilhøve som legg band på handlingane deira. I endringsprosessar ligg det difor eit press i retning av stadig endringar av organisasjonsapparatet. Dette kan innebere å få etablert nye private, offentlege eller frivillige organisasjonar, og det kan innebere å få etablert samarbeid og partnerskapar mellom ulike organisasjonar. Denne administrative eller taktiske forma for planlegging kjem til uttrykk i kortsiktige dokument som budsjett og handlingsprogram m.m. Kjenneteikn ved den taktiske planlegginga er at ho:

- gjeld den formelle organiseringa og styringa av den planleggande eininga sine ressursar
- kjem til syne i handlingsprogrammet, økonomiplanen, budsjettet m.m. til den planleggande eininga

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. Ho er ikkje berre retningsgivande, men er meir eller mindre bindande. Plandokument som inngår her, er utbyggingsprogram i form av bindande arealdisponering i fylkes-, og kommunedelplanar og diverse handlingsprogram for samfunns- og organisasjonsutviklinga som gjerne har ein planhorisont på fire til fem år. I både fylke og kommunar er den årlege økonomiplanen (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.



Figur 5.1: Planlegging på ulike nivå: Taktisk planlegging

I kapasitetsbyggande prosessar er den taktiske planlegginga eit avgjerande bindeledd mellom den strategiske og operative planlegginga. Taktisk planlegging handlar mykje om 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 medlemmane må reint konkret binde seg til å bidra med ressursar i form av arbeid og kapital til aktuelle prosjekt og på aktuelle tidspunkt. Slike samarbeid som blir danna omkring eit knippe av prosjekt eller tiltak, vil vi kalle *taktiske partnerskapar*. Taktiske partnerskapar har såleis kjenneteikn som stor grad av formalisering, eit avgrensa tal medlemmar, sterkt behov for tillit mellom medlemmane og behov for aksept og legitimitet av eit felles handlingsprogram.

Perspektiv på taktisk planlegging og organisering

Frå mobilisering til organisert handlingskraft

Når vi skal drøfte organisasjonsvariabelen i plan- og utviklingsarbeid, må vi ta omsyn til kva for ein kontekst variabelen inngår i. Det overordna offentlege styringsverket er i sterk grad med på å forme rammevilkåra for lokale, kommunale og regionale organisasjonar. Styring gjennom organisering blir i denne samanhengen oppfatta som det å kople saman problem, løysingar (ressursar) og avgjerdstakarar til avgjerdsarenaer, slik at det blir produsert ei kontinuerleg problemløysing. Når ressursar skal delast, kan det sjølvsgatt oppstå kamp mellom særinteresser, men i demokrati er det nettopp folkevalde politiske styringsorgan som er sette til å gjere desse prioriteringane på vegner av folket. Difor er det viktig at desse organa har ei breiast muleg referanseramme i folket, og at denne ramma fungerer som eit normativt grunnlag i dei politiske prioriteringane. Slike referanserammer blir ikkje skapte ein gong for alle, men må haldast ved like og utviklast i ein brei, open og tvangfri kommunikasjon. Demokratisk valde styringsorgan må heile tida stå til ansvar overfor folket.

Det individuelle versus det kollektive

Eit grunnleggande utgangspunkt for forståing av organisasjonar er at dei strukturerer handlingane til *einskildaktørane*, og at dei på eit eller anna vis også påverkar målsettingane til aktørane som *organisasjonsaktørar*. Dersom vi snakkar om organisasjonar, snakkar vi om einingar med eit kollektivt nivå. Det kollektive nivået kjem til syne i prosedyrar, reglar, posisjonar, roller, normer m.m., og nivået utviklar seg og blir halde ved like gjennom vedtaksprosessar, iverksettingsprosessar og gjennom sosialisering, evaluering og læring. I ei viss meining er difor organisasjonar sjølvstendige i forhold til kvar einskild aktør, men også på organisasjonsnivået utviklar det seg oppfatningar, målsettingar, strategiar, situasjonsdefinisjonar og handlingsmodellar. Ein må likevel alltid rekne med at samsvaret mellom det individuelle og det kollektive nivået aldri vil vere fullkome, dels fordi aktørar på det individuelle nivået har eigne personlege mål, dels fordi dei som organisasjonsaktørar opplever ulike problem ut frå sine posisjonar i organisasjonen og frå sine røymsler med samhandling med omverda.

Autonome aktørar og samhandlingsarenaer

Det er likevel slik at behova, interessene og verdioppfatningane til aktørane må sjåast i samanheng med den strukturelle kollektive makta. Ofte blir det sagt at den strukturelle makta kjem til syne gjennom den viljesstyrte makta hos aktørane. Til dømes kan rammene for det lokale sjølvstyret inndelast i grad av fridom til å velje verkemiddel (ressursar) og grad av fridom til å fastsette målsettingar (normer) (Kjellberg, 1980), men som vi har skrivne ovafor, har endringane i styringsstrukturen vår medført at aktørar har funne kvarandre innafor funksjonelt avgrensa sektorar og segment og oppnådd avgrensingar i form av konsensus om kva som skal oppfattast som akseptable oppfatningar, mål og handlingar. Det som ikkje er akseptert, blir filtrert vekk gjennom ulike former for maktutøving. Situasjonen i styringsverket er slik at dersom nokon ønskjer eller må gjere som går ut over rammene for sitt sjølvstyre, er prinsippet at ein må oppnå aksept med dei andre aktuelle og berørte aktørane.

For å fremme kunnskap og handlingar som tek meir omsyn til territorielle interesser og verdier enn dei som er funksjonelt avgrensa, kan det vere nødvendig å skipe til nye horisontale strukturar og prosessar som maktar å trenge gjennom desse filtra med ny kunnskap og med nye handlingsalternativ. Ein varig og total konsensus mellom dei ulike aktørane i slike nye organisasjonar er likevel vanskeleg å oppnå. Ein gjer difor rettast i å rekne med at det vil vere ulike gradar av intensitet og omfang av konflikter mellom aktørane, og at den lokale og regionale samfunnsutviklinga i stor grad er avhengig av intensiv interaksjon, informasjonsutveksling og samarbeid mellom delvis autonome aktørar (Stöhr 1990: 23). Sentralt i slike prosessar står oppbygginga av ein fleksibel organisasjonsstruktur som raskt kan tilpassast skiftande føresetnader (Blakely, 1989:252).

Fleksibel organisasjonsstruktur

Å organisere vil seie å opprette ein institusjonell struktur som medfører ei viss tregheit. Følgjeleg kan ein tru at meir organisering kan medføre meir tregheit, og at det såleis gir lite mening å snakke om fleksibel organisering som reiskap for å takle skiftande føresetnader og uvisse. Det må difor presiserast at fleksibel organisering ikkje betyr lite organisering, men at organisasjonsstrukturen derimot er lett å endre, og at den dermed kan tilpassast skiftande vilkår. Omgrepa instrumentell og kommunikativ rasjonalitet gir også mening på dette området. Desse to rasjonalitetsformene har ulike følgjer for korleis individ og organisasjonar, kvar for seg og i relasjon til kvarandre, blir oppfatta.

Den instrumentelle rasjonaliteten gir opphavet til den *mekaniske organisasjonsmodellen* som føreset fullstendig kunnskap, klare mål og kontroll over verkemidla. Styring er å sørge for at klart formulerte mål blir oppnådde på ein effektiv måte gjennom bruk av minst muleg ressursar. Politikaren skal sørge for klare mål. Administrasjonen med sine sakseksperter skal avvege konsekvensane av dei ulike alternativa opp mot dei gitte måla og tilrå det alternativet som har konsekvensar som i størst muleg grad realiserer dei gitte måla.

Den kommunikative rasjonaliteten har gitt opphavet til den *organiske organisasjonsmodellen* som bygger på at organisasjonar endrar seg over tid, og at dei blir haldne ved like gjennom handlingane til individa i organisasjonen. Modellen legg vekt på frie og offentlege vurderingar der argument frå den eine er like mykje å ta omsyn til som argument frå den andre. Nettopp fordi kunnskapen er ufullstendig, måla er uklare og verkemidla usikre, er det viktig i denne modellen å skape ein inkluderande og lærande prosess der einskildaktørar tek omsyn til både eigne og kollektive behov, interesser og normer.

Når ein skal designe organisasjonar, krev den mekaniske modellen at designen skal vere eit resultat av bevisste problemløysingsprosessar, og at organisasjonar skal kunne nå måla best muleg med minst muleg ressursinnsats (Olsen, 1988:69). Den organiske modellen står for motstykket, ved å rekne politiske institusjonar som organisasjonsstrukturar som veks fram over tid, og som i mindre grad blir bevisst skapte. Sait (1938:16) samanliknar denne prosessen med korleis korallrev veks. Dei veks etter kvart som ting hender, og utan grunnlag i nokon bestemt design. Spenninga mellom instrumentell forming og organisk vekst er også sentral i dagens organisasjonsteori (Scott, 1998), og løysinga ligg neppe i å velje ei av forklaringane, men heller i å spesifisere føresetnadene for det eine eller andre forløpet. Det vil seie at ein bruker organisasjonsutforming som eit politisk verkemiddel (Olsen, 1988:43).

Nettverks- og partnerskapsorganisering

Nettverksorganisering kan oppfattast som ein naturleg konsekvens av at mekaniske organisasjonsformer gir rigide og stive organisasjonsstrukturar. Nettverk kan oppfattast som fleksible organisasjonsformer (Omholt og Ness, 1995:62), og dei blir gjerne drivne fram i forsøk på å takle uvisse i omgivnaden. Det ligg såleis ei form for maktutøving i nettverka som kjem til syne ved handlingar for å oppnå kontroll over omgivnaden. Difor kan nettverk også vere eit steg på vegen i retning av å oppnå meir kontroll over omgivnaden ved å samle deltakarar frå formelle organisasjonar i nettverksorganisasjonar. Nettverksorganisasjonar skil seg frå formelle organisasjonar først og fremst ved at organisasjonar har ei

eller anna form for over- og underordning av delane og dermed mulegheiter for dei overordna til å utøve kommandostyring. Nettverk blir bygde opp omkring gjensidige nytteforhold mellom organisasjonar/aktørar, og utan at ein av partane er dominerande. Dette hindrar likevel ikkje at ein av aktørane kan få ein koordinerande funksjon i nettverket.

Det finst mange slags nettverk. Vi vil her skilje mellom to slag, fordi dei er fundamentalt ulike med omsyn til deltaking og funksjon, *sosiale nettverk* og *kommersielle nettverk*. Begge formene kan ha preg av både mekaniske og organiske organisasjonsstrukturar. I kommersielle nettverk må deltakarane heile tida forsvare sin plass i nettverket. Slike nettverk får difor lett eit mekanisk organisatorisk preg med over- og underordning etter kva aktørane yter til nettverket. Det medfører også at den som ikkje kan yte noko til nettverket, ikkje blir knytt til nettverket, og at den som ikkje over tid yter ein høveleg innsats som andre i nettverket har nytte av, må rekne med å bli utelukka framfor andre som kan fylle rolla betre. På den måten står ressursvake personar, grupper og organisasjonar i fare for å falle utanfor nettverk av denne typen, og dei får dermed ikkje ta del i den makta dei representerer. Kommersielle nettverk kan difor oppfattast som eit alternativ til meir definitive organisasjonsmodellar som oppkjøp, samanslåing m.m., men kan samstundes vere eit første steg i retning av slike organisasjonsmodellar (Clegg, 1993).

Kommersielle nettverk representerer i hovudsak den vertikale maktstrukturen og ei karrierebunden livsform som i liten grad gir bidrag til å styrke det lokale fellesskapet. Difor vil vi minne om det vi har skrive ovafor om behovet for deltaking i det lokale moraldannande fellesskapet. Slike fellesskap kan omtalast som *sosiale nettverk*. Desse nettverka representerer den horisontale maktstrukturen og ei sosial livsform og kan nettopp av den grunn verke integrerande på ressursvake personar og grupper ved å bygge opp støttenettverk rundt dei. Men skal slike nettverk eksistere over tid, må dei baserast på moralske forpliktingar mellom deltakaren (organisk normbasert struktur) og ikkje på forretningsrelasjonar som i kommersielle nettverk (mekanisk nyttebasert struktur).

Behovet for ein etisk-politisk diskurs

Igjen ser vi at det kjem fram mange argument som peikar i retning av den kommunikative rasjonaliteten, opne demokratiske prosessar og eit behov for det Habermas (1996) kallar ein prosess for den logiske politiske viljesdanninga. Vi har ovafor skrive om behovet for moralske diskursar som har som formål å bidra til individuell og kollektiv identitet og sjølvforståing i samband med mobilisering. Desse diskursane sine bidrag til mobilisering reknar vi som ein grunnføresetnad for at individ skal kunne slutte opp om

organisasjonar og andre kollektiv. I samband med plan- og utviklingsarbeid kan den etisk-politiske diskursen bidra til å avklare kven sine behov som skal tilfredsstillast, og kven sine interesser som skal sikrast. Ein slik diskurs inneber å prioritere mellom individ, grupper og organisasjonar. Den etisk-politiske diskursen bygger difor på resultatane av mobiliseringa og den moralske diskursen, det vil seie i kva grad enkeltindivid identifiserer seg med organisasjonar som kollektive reiskapar for handling, og i kva grad det er oppnådd avklaring om kva for verdiar som skal prioriterast.

I den taktiske planlegginga er problemet nettopp det å få folk til å la seg forplikte i handlingsprogram på tvers av fleire organisasjonar og einingar i organisasjonar. Etisk-politiske diskursar i samband med kommunal planlegging utvikling må difor først og fremst førast mellom dei som er aktuelle deltakarar i gjennomføringa. Men for å hindre at denne diskursen blir ført i lukka rom, er det viktig at det blir stilt krav om full offentlegheit under diskursen. Vidare må ein forsikre seg om at alle berørte partar er med, og at eventuelle svakt organiserte grupper blir gitt spesiell støtte (ein talsperson), slik at dei kan framstå som likeverdige aktørar under diskursen. Vi vil også her understreke at det er sjølv interaksjonsprosessen med maktlikevekt og grunngevingstvang mellom aktørar, saman med kravet om full offentlegheit, som kan verke disiplinerande og få folk til å opptre i plan- og utviklingsarbeid med faktisk sanning, subjektiv ektheit og normativ riktigheit. Men som også Habermas (1996) understrekar så kan forhandling og mekling vere reiskapar til å kome fram til avgjerder, dersom den etisk-politiske diskursen ikkje gir tilstrekkeleg konsensus i interessekonfliktar.

Organiseringsvariabelen og småstegsplanlegging

Den taktiske og organiserande planlegginga skal etter det vi har skrive ovafor, utførast i ein situasjon med mange og delvis autonome aktørar, og med behov for fleksible organisasjonsformer og etisk-politiske diskursar. Alt dette understrekar behovet for ei planlegging som har innebygd mulegheiter til prøving og feiling og for kontinuerleg organisering. Usamanhengande *småstegsplanlegging* tilfredsstillar nettopp desse behova. Denne forma for planlegging inneber at ein tek små framstøytar, og at ein korrigerer både mål og middel samstundes som ein kontinuerleg prøver å arbeide seg framover. Lindblom (1959) understrekar at denne forma for politikkdanning og planlegging fungerer innafor rammene av grunnleggande verdiar og målsettingar som full sysselsetting og økonomisk vekst. Det kan derimot synast å vere riktig å påpeike at utøvinga av småstegsplanlegginga er avhengig av at den strategiske planlegging og den moralske diskursen har skapt ein konsensus om retningsgivande verdival. Det vil seie at det

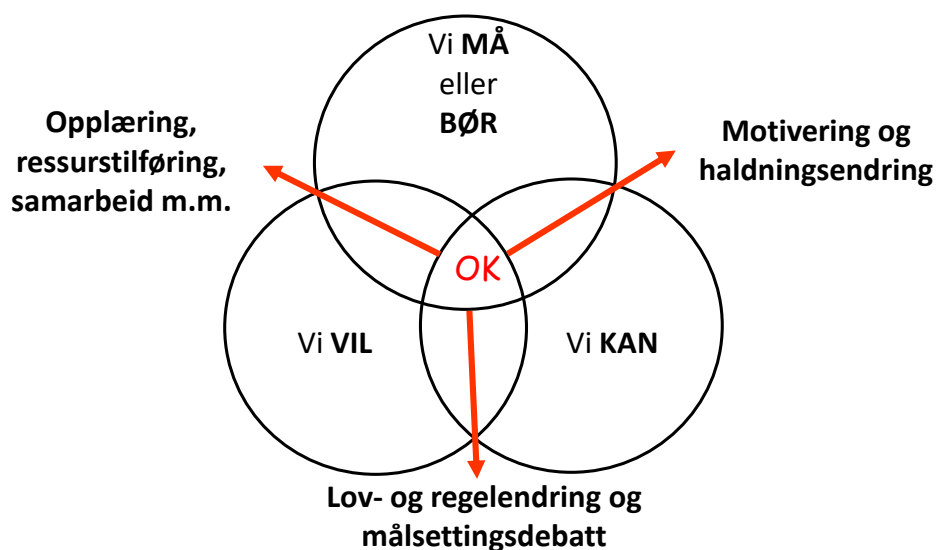
eksisterer ein situasjon med mulegheiter for småstegsplanlegging med visjon (Amdam og Veggeland, 1989). Denne forma for planlegging kan også fremme ei lokal fleksibel organisering, men det er viktig at dei organisasjonane som skal utøve makt gjennom denne forma for planlegging, har legitimitet frå breie demokratiske prosessar, og at prosessane gjennom å peike ut visjonar og strategiar har sett retning for arbeidet deira.

Taktisk planlegging som reiskap for organisering og prioritering

Organisasjonsteorien formidlar at det ikkje finst ein organisasjonsmåte som høver i alle situasjonar, jf. mellom andre Mintzberg (1979). I samband med kommunal planlegging og utvikling er det vidare viktig at organisasjonane ikkje blir for statiske, og at det difor kan vere ønskeleg å snakke om organisering som ein kontinuerleg endringsprosess (Morgan, 1989). Den strategiske planlegginga kan bidra til å skape eit behov for organisasjonsendringar, det vil seie å omsett mobiliseringa av den sosiale makta til organisering av eit politisk gjennomføringsapparat. Dette inneber mellom anna å bruke taktisk planlegging for å konkretisere endringar i etablerte organisasjonar, for å etablere nye organisasjonar, og for å få fram handlingsprogram som regulerer dei ulike organisasjonane sitt ansvar for gjennomføringa. Vi har erfart at overgangen frå mobilisering til organisering ofte er ein av dei mest kritiske fasane i plan- og utviklingsarbeid. Ikkje minst fordi mange aktørar som har vore med i mobiliseringa, særleg aktørar som representerer private føretaksinteresser, har forventingar om at handlingar skal kome straks.

I taktisk planlegging er møtet mellom kommunikativ og instrumentell rasjonalitet og mellom kollektiv vilje og hevdning av eigeninteresser veldig tydeleg. Med basis i mobilisering og den strategiske planlegginga vil einskildpersonar, grupper og organisasjonar stå fram med både ønske og vilje til endringar og tiltak, men dei har kanskje ikkje ressursar åleine til å gjennomføre tiltaka. Dei er avhengige av andre aktørar, og desse vil kanskje først og fremst vurdere kva for nytte dei kan ha av å delta. Ofte ser ein at taktiske planleggingsprosessar blir ein arena for konflikt mellom *visjonsberarar* som argumenterer sterkt for tiltaket basert på ein normativ logikk, og *ressurshaldarar* som argumenterer for realisme og nøkternheit basert på ein kost-/nyttelogikk. Det er likevel viktig at taktisk planlegging blir noko meir enn prioritering av ressursar. På figur 5.2 viser vi at dei endringane og tiltaka som blir prioriterte, ligg i overlappinga mellom tilgjengeleg ressursar, vilje, ønske og/eller lovpålegg. Dersom målet er å auke omfanget av prioriterte tiltak og endringar, kan det sjølvstundt gjerast ved å tilføre meir ressursar. Men erfaringa viser at mange tiltak og endringar kan gjennomførast utan at det blir tilført pengar. Difor er det

viktig at taktisk planlegging også legg vekt på å styrke kompetansen og motivasjonen, og ikkje minst er det viktig å slå fast om tiltaka og endringane er noko ein må gjere for å følgje lov- og regelverk, eller om dei er noko ein bør gjere for å oppnå egne målsettingar.



Figur 5.2: Prioriteringar i taktisk planlegging

Kriterium for taktisk og organiserande planlegging

Som oppsummering av dette kapitlet vil vi trekke fram følgjande krav til ei taktisk og organiserande lokal og regional planlegging.

Krav til planinnhald

- Planen må definere aktuelle prosjekt, tiltak, aktivitetar og endringar.
- Den må konkretisere desse forholda og gå inn på bakgrunn, formål, målsetting, innhald, organisering, ansvarsdeling, kostnadsoverslag, finansieringsmåte og gjennomføringstidspunkt.

- Den må prioritere kva for prosjekt, tiltak, aktivitetar og endringar som skal gjennomførast når (handlingsprogram).
- Den må ha eit klart skilje mellom kva ein kan gjere sjølv, kva ein må gjere saman med andre, og kva berre andre kan gjere.

Krav til planprosessen

- Planprosessen bør ha ei planlegging som inneber avgjerdstaking og koordinering basert på etisk-politiske diskursar, og som er orienterte mot bearbeiding av interessekonfliktar.
- Den bør ha eit todimensjonalt syn på makt og søkelys på den politiske prosessen sin avgjerdsproduksjon, det vil seie makt til å gjere vedtaka.
- Den bør ha ei prosessleiing som kan organisere, prioritere, mekle, få til kompromiss, lage handlingsplanar, budsjett m.m.

Taktisk planlegging skal bidra 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 ta vare på sine interesser
- å fremme ei fleksibel organisering basert på nettverk og partnerskapar mellom offentleg, privat og frivillig verksemd, og eventuelt opprette nye organisasjonar (prosjekt) som kan stå for gjennomføringa av handlingar
- å sette opp bindande handlingsprogram mellom samarbeidande aktørar

Krav til prosessleiaren/planleggaren

Taktisk planlegging og leiing gjeld å skaffe, utvikle og organisere nødvendige ressursar. Selznick (1957/1997) kallar dette *institusjonell innlemming av formål og oppdrag*, og skriv at leiarskapen si oppgåve ikkje berre er å utforme mål og visjonar, men også å få desse bygt inn i organisasjonen. Det vil seie å endre organisasjonens karakter når det gjeld struktur, prosess og kultur, slik at han i større grad produserer i tråd med organisasjonens misjon, visjonar og målsettingar. Dette krev ein leiarskap som kan *moderere debattar* mellom partar om kva som er riktige prioriteringar. Å moderere inneber å luke ut dei ekstreme synspunkta slik at dei argumenta som har brei støtte blir vektlagt.

Kva vi har lært

Mangel på ansvarlege folk og organisasjonar er ein flaskehals

Vi har erfart at det er relativt lett å mobilisere folk til å delta i plan- og utviklingsprosessar så lenge det dreier seg om å definere no-situasjonen og å forme framtidvisjonen og å uttrykke velmeinande haldningar om kva som bør gjerast. Men i utviklingsarbeid kjem ein ikkje utanom at folk må ta ansvar for seg sjølve og for kollektivet dersom noko skal skje. Difor meiner vi at i den taktiske planlegginga er det 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 krav at mange aktørar samhandlar i partnerskap. Vi har mange gonger erfart at når fordelinga av ansvaret for handlingar kjem på dagsordenen i utviklingsprosjekta, kjem også fråfallet av aktørar. Erfaringane våre frå plan- og utviklingsarbeid viser ganske eintydig at mangel på ansvarlege organisasjonar og personar i lokalsamfunna er eit stort problem og kanskje den største flaskehalsen for å få til lokal, kommunal og regional utvikling.

Mobilisering for organisering

Når samfunn manglar kollektivt ansvarlege personar eller organisasjonar, uteblir nødvendige kollektive handlingar, eller dei blir forsømde. Samstundes gir dette små håp for læring på eit kollektivt nivå, noko som sjølv sagt slår attende på potensialet for å mobilisere befolkninga. Difor er det viktig at mobiliseringa stimulerer til å danne og endre mellombelse og permanente organisasjonsstrukturar og organisasjonsprosessar. Mobiliseringa er likevel åleine ikkje tilstrekkeleg for å få til ønskje handlingar, men mobiliseringa er nødvendig for å initiere ansvarlege organisasjonar som kan gjennomføre dei ønskje tiltaka og endringane.

Dessverre blir altfor mange mobiliseringsprosessar avrunda med ei melding til deltakarane om at planleggarane no skal samanstille resultata frå prosessen, så skal dei lokale, kommunale styringsorgana drøfte dei, og deretter skal planleggarane kome attende til deltakarane med kva som skal gjerast. Når til dømes ein kommune opptrer på denne måten, signaliserer kommuneorganisasjonen at den har, eller ønskjer å ha, kontroll med alt som skjer i kommunesamfunnet. Kommuneorganisasjonen respekterer på denne måten ikkje at andre offentlege, private og frivillige organisasjonar har stor grad av autonomi, og han respekterer heller ikkje at mange tiltak føreset samarbeid mellom likeverdige aktørar. Vidare

medfører handlemåten at dei andre aktørane blir passiviserte i påvente av avklaringa i kommuneorganisasjonen. At ein slik handlemåte normalt blir akseptert i plan- og utviklingsarbeid kan dels kome av at kommuneorganisasjonen blir rekna som ein sentral aktør, og at det difor er viktig kva kommunen bestemmer seg for. Dels kan handlemåten bli akseptert fordi kommuneorganisasjonen har mange mulegheiter gjennom sine forvaltningsvedtak til å hindre ønskte handlingar.

Nettverksorganisering er som regel nødvendig

I eit politisk fragmentert og segmentert samfunn som det norske er det ofte avgjerande for den vidare utviklinga at ein får til organiserte samarbeid på tvers av etablerte organisasjonsgrenser. Erfaringane våre viser at det er viktig å få til arbeidsdeling og samarbeid mellom styringsnivåa stat, fylke, region og kommune og mellom styringssystema private føretak, offentleg administrasjon, folkevalde og frivillige lag og organisasjonar. Men slik nettverkssamarbeid og partnerskapsorganisasjonar strandar ofte på ulike eksistensgrunnar, ulike kulturar og ulike forventingar. Det seier seg sjølv at det ikkje utan vidare er lett å få til samarbeid mellom velferdsretta lag, profittretta føretak og offentlege administrasjonar, men erfaringane våre viser at det på enkelte område både er nødvendig og muleg å få til samarbeid.

Viktig med visjonsberarar i den taktiske planleggingsprosessen

Taktisk planlegging er som regel ein møteplass mellom instrumentell og kommunikativ planlegging i form av deltakarar som tenker eigennytte, realisme og alternativ ressursbruk på den eine sida, og folk med forankring i strategitenking og visjonar og som er opptekne av oppslutning om det dei oppfattar som ei god sak, på den andre sida. Begge deltakargruppene er viktige, men for få til endringar er det veldig viktig å ha med den siste gruppa, visjonsberarane. Eksempel på dette er folk som har eit brennande engasjement for folkehelsearbeid, og som i alle samanhengar argumenterer for at dette arbeidet er viktig. Utan slike personar blir det ofte smått med endringar. Vi har også erfart at skal slike visjonsberarar nå fram med sitt syn, er det viktig at dei ikkje berre fokuserer på dei tydelege motstandarane, men legg vekt på å få den tause majoriteten på si side. Ein kommune som har hatt stor suksess med endringsarbeid, opererte med ein 20–60–20 prosent regel. Det vil seie at normalsituasjonen når endringar skal skje, er at 20 prosent er erklærte for, 20 prosent like sterkt mot, og at 60 prosent held seg tause, eller sit på gjerdet som vi ofte seier. I slike situasjonar er det viktigast og få majoriteten på si side, fordi dei som tilhøyrer 20-prosenten

som er mot, i det heile ofte er lite villige til å endre standpunkt. I demokratiske prosessar har eit fleirtal alltid høve til å bestemme over eit mindretal.

Arbeidsoppgåve - individuell

1. Klargjer skilnadane mellom drift og endringar som ein må, bør, vil og kan gjennomføre, og drøft korleis handlingsrommet som desse definerer kan aukast. Sjå figur 5.2.

Arbeidsoppgåver - gruppe

2. Ta utgangspunkt eit samfunn, ein organisasjon eller eit tema som folkehelse og stadutvikling som de kjenner til og list opp tiltak som de meiner kan styrke interne og eksterne positive faktorar og tiltak som kan svekke negative interne og eksterne faktorar. Sorter deretter tiltaka i kategoriane må, bør, vil og kan, og skisser om det er opplæring, ressurstilføring, motivering, endringar i mål og regelverk eller noko anna som må til for å få tiltaka gjennomført. Sjå figur 5.2.
3. Dersom de kan gå saman i ei gruppe på 5-9 personar kan denne oppgåva svarast på med å bruke *Dugnadshefte 3 Handlingsplan med arbeidsdeling*. Det er ønskeleg at de bygger vidare på svara på arbeidsoppgåvene i kapittel 2, 3 og 4. De finn *Handbok for kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden* og aktuelle dugnadshefte i vedlegget.

Tekstboks 5.1 Mulege tiltak og endringar på taktisk nivå i plan- og utviklingsarbeid

- Bytte spesialiseringsprinsipp, funksjonell eller territoriell
- Divisjonisering
- Utflating av hierarkia
- Prosjekt/matriseorganisering
- Opprette resultateiningar
- Utforming av bygningar og lokale
- Formelle informasjonssystem/EDB
- Arbeids- og produksjonsmetodar
- Regel- og prosedyreforenkling
- Fullført sakshandsaming
- Skille mellom strategiske og operative oppgåver
- Kartlegging av interavhengigheit
- Kartlegging av ansvar og som må gi løyve, som kan gi støtte og som må informerast.
- Kartlegging av fremmande og hemmande krefter
- Sjølvstyrte og delvis sjølvstyrte grupper
- Bygging av arbeidslag/team
- Analyse av eigen og andres rolle i grupper
- Bygging av gode relasjonar mellom arbeidslaga
- Organisasjonsspeil som tilbakemelding frå andre grupper
- Intervenering i konflikt mellom to grupper (konfliktbearbeiding)
- Fredsmekling
- m.m.

6 Operativ planlegging og gjennomføringsvariabelen

Introduksjon

Formålet med den operative planlegginga er å styre produksjonen og å fremme produktiviteten slik at ressursane blir godt utnytta. Plandokument som kan reknast til den operative planlegginga, er årsbudsjett, vaktplanar, 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 forpliking til sjølv gjennomføringa av handlinga, og ho føreset difor juridisk bindande former for samarbeid, gjerne i form av detaljerte avtalar og kontraktar mellom partane for kvart einskilt samarbeidstiltak. Dette har ofte vist seg å vere eit kritisk punkt.

Det synest å 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 dagsordenen, 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 lèt 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 forpliking og vilje til handling.

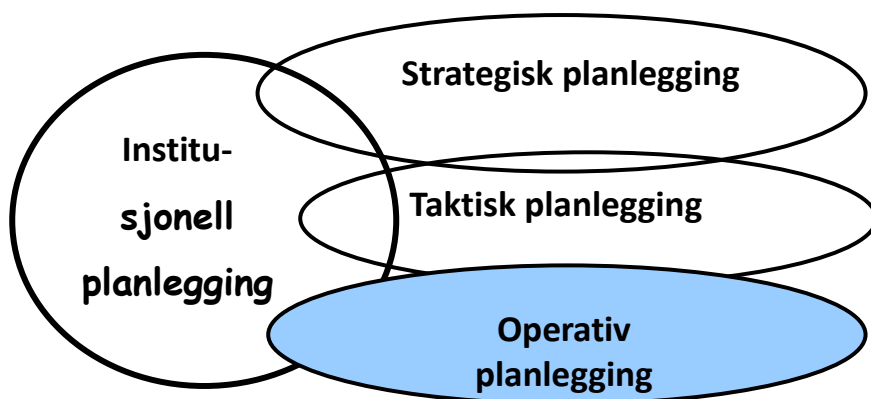
Denne viljen til endring må nedfelle seg i *operative partnerskapar* og konkrete avtalefesta tiltak. Det ligg til den taktiske planlegginga å formulere desse avtalane og til dei operative partnerskapane å gjennomfør dei. Operative partnerskapar har kjenneteikn som stor grad av formalisering, eksternt gitt legitimitet, eit avgrensa tal medlemmar, klar arbeidsdeling, eit klart og tydeleg hierarki og har eit klart fokus på produksjon. I operative partnerskapar blir det følgjeleg også veldig viktig med bindande og konkrete planar for kvart einskilt tiltak og kvar einskild aktivitet. Desse planane er viktige for å koordinere framdrifta og å kontrollere om kvar partner gjennomfører sin del av planane. Gjennomføring i partnerskap 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.

Sett frå ein demokratisk ståstad er det avgjerande om den makta som slik blir utøvd, er i samsvar med gjeldande lov, normer, planar og vedtak. Særleg i den operative planlegginga og gjennomføringa av tiltak ser ein ofte at teknokratiet overkøyrer demokratiet med å argumentere for det som er fagleg

tvingande nødvendig. Dette er særleg uheldig når vi veit at mykje av den gjeldande kunnskapen er basert på verdiar og slett ikkje er å rekne som objektive fakta (Morgan og Smircich, 1980). Ti dømes vil ein kunne hevde at planlegging av bustadfelt ikkje berre er eit teknisk spørsmål, men også eit politisk spørsmål som gjeld om det er dei som køyrer eller dei som går som skal prioriterast, om det er barn, vaksne eller eldre som det skal takast mest omsyn til.

Gjennomføring blir i denne samanhengen oppfatta som det å ha makt til å sette i verk handlingar mest muleg i samsvar med vedtekne strategiar, handlingsprogram og gjennomføringsplanar. Med operativ planlegging meiner vi:

- den daglege verksemda til den planleggande eininga og gjennomføringa av nye tiltak og endringar
- den verksemd som kjem til syne i alle gjennomføringsplanar som budsjett, prosjekt, reguleringsplanar, byggeplanar, vaktplanar m.m.



Figur 6.1: Planlegging på ulike nivå: Operativ planlegging

Perspektiv på gjennomføring

Implementeringsmodellar

I teorien synest det å vere to synsmåtar eller modellar for gjennomføring (Matland, 1995):

- *Ovafrå-og-ned-modellen* ser iverksetting som ei instrumentell handling og som eit spørsmål om graden av samsvar mellom sentralt utforma mål og måten dei blir utforma på i praksis. Bak tilrådinga om klare mål og meir styring og kontroll ligg ønsket om at samsvaret mellom mål og praksis skal vere størst muleg.
- *Nedafrå-og-opp-modellen* ser iverksettingsprosessar som ei kommunikativ handling og legg større vekt på å studere samsvaret mellom dei einskilde aktørane eller gruppene av aktørar i iverksettingsprosessen. Spørsmålet om vellykka iverksetting blir sett i forhold til realiseringa av desse aktørane sine mål.

Oppfatninga av implementering har lenge vore dominert av den instrumentelle synsmåten om at å omsette politikk frå vedtak til handling under normale tilhøve er uproblematisk så lenge det administrative apparatet er lydhyrt og lojalt overfor dei politiske leiarane. Implementeringa blir såleis gjort til eit spørsmål om å ha tilstrekkeleg kontroll (Gunsteren, 1976). Denne synsmåten bygger på tre sentrale føresetnader:

1. At det er muleg og ønskeleg å skilje politikk frå administrasjon, slik Wilson (1887) argumenterte for, men som har hausta mykje motbør i ettertid
2. At politikk er ein instrumentell avgjerdsprosess der politikarane set mål og fattar vedtak, slik Simon (1957) argumenterte for
3. At byråkratiet i stort og smått lever opp til Weber (1971) sine krav til byråkratiske organisasjonar

Som ein alvorleg konsekvens av desse føresetnadene har den instrumentelle synsmåten oversett at administrasjonar under iverksettinga ofte kan omdanne politikken fundamentalt. Seinare erkjenningar har difor gjort at implementeringsstudiar har blitt ein sentral del av politiske prosessar. Det er likevel viktig at slike granskingar ikkje blir ståande separate, men blir gjorde til ein integrert del av sjølve politikkdanninga.

Perfekt implementering etter ovafrå ned modellen er vanskeleg

Ifølgje ovafrå-og-ned-perspektivet blir det å omsette avgjerder til handling sett på som uproblematisk så lenge det administrative apparatet opptre som nøytrale tenarar av dei politiske herrane sine. Dette synet er sterkt kritisert av mellom andre Hogwood og Gunn (1984). For det første blir det reist tvil om overordna politiske nivå verkeleg vil og kan sette klare *mål* og stille tilstrekkelege *ressursar* til rådvelde (Edwards og Sharkansky, 1978). For det andre blir det slått fast at dei politiske måla frå toppen ofte er sprikande, spesielt på nye politikkområde, og difor må studiar av implementering fokusere på dei i botnen som prøver å gi handlingane meining (Lipsky, 1980). For det tredje blir det normative synet om at toppnivået skal formulere politikken, kritisert, og det blir hevda at i mange høve er det betre at politikken blir forhandla fram mellom dei som set i verk og dei som tek imot. Hjern og Porter (1981) bruker omgrepet *iverksettingsstrukturar* om dette.

Hjern og Porter (1981) meiner at det er nyttig å akseptere perspektivet med implementeringsstrukturar som einingar for analyse og forskning, fordi fenomen som har blitt forklarte som unormale når dei blir analyserte i organisasjonsperspektiv, kan bli gitt ei ny forklaring i dette strukturperspektivet. Men implikasjonane går ut over dette. Dei hevdar at også demokratisk teori må justerast for å få med at mange nøkkelaktørar i iverksettingsstrukturane har det primære ansvaret sitt knytt til privat og frivillig sektor og ikkje til offentleg sektor. Vidare treng vi lover og regelverk som kan gi iverksettingsstrukturar rettar og plikter, makt og ansvar, på same måte som einskilde formelle organisasjonar har i dag. Elles treng vi evalueringssopplegg som i tillegg til å skaffe fram data om ressursbruken og dei økonomiske verknadene også skaffar fram ikkje-økonomiske data som kan seie noko meir om måloppfyllinga enn offentlege rekneskapar si måling av samsvaret mellom tildelte og brukte budsjettmidlar. Eigentleg snakkar vi her om ei hybrid demokratiform med blanding av representativt og deltakande demokrati i plan- og utviklingsarbeid, og som vi ser er ikkje blandinga utan problem, og det synest vere behov for nye lover og reglar (Torfing og Winsvold, 2020).

Kritikken om uklare mål og utilstrekkelege middel

Det er ofte slik at måla blir formulerte i ein bestemt kontekst. Det kan vere ein del av denne konteksten at noko informasjon manglar eller blir halden attende. Ei målformulering i éin kontekst kan difor få ei anna tolking i ein kontekst der annan og meir informasjon er tilgjengeleg. Vidare vil ei totalrangering av dei politiske måla i forhold til kvarandre innebære at det politiske systemet skal tale med ei tunge. I så fall må

både offentlig, privat og frivillig sektor vere samla i ein politisk institusjon som har eit klart hierarki med over- og underordning. Vi veit at samfunnsstyringa slett ikkje kan kjenneteiknast ved dette. Det meste vi difor kan forvente, er at måla er rangerbare innafor avgrensa politiske institusjonar. Når det til dømes gjeld lokal og regional utvikling, er dette området så stort og komplekst at det ikkje kan seiast å bli styrt av ein, men av fleire politiske institusjonar. Vi kan difor ikkje forvente å finne ei totalrangering av målsettingar innafor dette politikkområdet.

Vidare kan politiske institusjonar drive *symbolpolitikk* (Edelman, 1964). Det at det blir formulert eit mål, kan bety at den politiske institusjonen har erkjent problemet. Men det treng ikkje innebere at ein har bestemt seg for å gjere noko med det. Effekten av ein slik symbolproduksjon er til vanleg at aktørane som har oppnådd å få problemet sitt på den politiske dagsordenen, roar seg ned, i alle fall i ein periode, inntil dei oppdagar at målsettinga eigentleg berre var symbolproduksjon. Ein annan situasjon kan vere at den aktuelle politiske institusjonen verkeleg har meint å gjere noko med problemet, men treng samarbeid med andre institusjonar for å få til handling. Desse andre institusjonane kan i form av makt over eige ansvarsområde hindre gjennomføringa av den aktuelle løysinga gjennom ei vetoliknande makt. I slike situasjonar kan det vere at måla bevisst blir utforma for å teste ut korleis slike vetostyresmakter reagerer.

Elles kan politiske institusjonar vere lite interesserte i klare mål for å unngå å bli kontrollerte og stilte til ansvar. Måla kan difor bevisst vere formulerte slik at dei kan tolkast i ulike retningar. Dermed kan aktørar i styringsverket, når dei seinare blir stilte til ansvar for manglande oppfølging, vri seg unna ved å gjere ei passande presisering av korleis måla var å forstå. Det at ein politisk institusjon klart definerer kva som skal vere oppnådd på eit bestemt tidspunkt, kan verke motiverande for handlingane, men det krevst at ein sjølv har rimeleg sterk kontroll over gjennomføringa. I motsett fall kan andre institusjonar utnytte si makt til å stikke kjeppar i hjula, slik at målet ikkje kan nåast. Dersom dei andre institusjonane i situasjonen spelar korta sine slik at dei ikkje kan klandrast, kan dei styrke posisjonen sin med omsyn til politisk gunst og tildeling av midlar. Den eines død kan bli den andres brød.

Innafor eit område som lokal og regional utvikling med både offentlege, private og frivillige aktørar, og til dels konkurrerende politiske institusjonar, må ein rekne med at mykje av dei uklare formuleringane av måla, og dei manglande tildelingane av midlane, kan forklarast med mange av dei tilpassingane vi har nemnt ovafor. Desse forholda bidreg til å skape eit relativt udefinert arbeidsområde for dei tilsette som er sette til å omsette den uklare politikken til praktisk handling.

Prosessleiarer som bakkebyråkrat

Den amerikanske professoren Michael Lipsky (1980) har gjennom omgrepet *bakkebyråkratar* eller frontlinjepersonell gitt oss ein analytisk reiskap til å forstå kva som skjer av politikkkutforming når den offentlege produksjonen blir levert til borgarane av byråkratar med slike udefinerte arbeidsområde. Han definerer bakkebyråkratar som offentlege tenestepersonar som handlar direkte med borgarane, og som har omfattande høve til å utøve skjønn som ein del av arbeidet sitt. Han reknar lærarar, sosialarbeidarar, helsearbeidarar, politifolk m.m. som typiske bakkebyråkratar, og for eigen del vil vi legge til prosessleiarar i plan- og utviklingsarbeid.

Bakkebyråkratar står såleis under eit krysspress med forventingar frå både klient og leiar, men arbeider under vilkår der dei sjølv i stor grad må utforme politikken. I mangel på ein klart definert politikk og eit klart definert ansvar blir løysinga på dette krysspresset å utvikle handlingsmønster for maktutøving som vernar deira eigen arbeidssituasjon, noko som er eit av dei andre kjenneteikna ved bakkebyråkratane. Slike handlingsmønster kan vere at dei tilpassar prestasjonsmåla sine til dei tilgjengelege midla, og at dei gjennom ulike teknikkar prøver å kontrollere klientane. Til dømes kan dei aktivt oppsøke og oppmuntre nokre, samstundes som dei overser andre ved å la enkelte saker ligge i botnen av bunken, ved å halde tilbake informasjon eller ved å sende saker på høyring. På denne måten kan dei styre dagsordenen og framdrifta i saker. Det kan dei gjere fordi klientane oftast står åleine overfor bakkebyråkratane, og fordi klientane normalt ikkje kjenner til kvarandre sine saker. For bakkebyråkratane kan difor ei brei interesseorganisering av klientane oppfattast som eit tveigga sverd. På den eine sida kan arbeidet bli lettare fordi bakkebyråkraten får færre og forhalde seg til, men samstundes kan interesseorganisasjonane oppnå makt til å påverke arbeidssituasjonen til bakkebyråkraten.

Som bakkebyråkratar vil planleggarar kunne oppleve at ein avklarande planprosess kan snevre inn området for skjønn og dermed skape overordna målsettingar som arbeidet deira kan vurderast i forhold til. Dette aukar mulegheitene for kontroll, samstundes som fridomen og makta i jobben blir avgrensa, og det kan av enkelte opplevast som lite tilfredsstillande. Vi kan difor ikkje utan vidare rekne med at planleggarar vil bidra til å gjere innhaldet i planlegginga mest muleg konkret. Vidare kan vi heller ikkje utan vidare rekne med at planleggarar vil bidra til å legitimere innhaldet som styringsreiskap. Det er derimot grunn til å rekne med at innhaldet vil bli brukt taktisk, det vil seie at det blir brukt til å verne planleggaren sin eigen arbeidssituasjon og til å støtte deira eige syn i aktuelle saker. Dersom planleggarar

ønskjer å gå mot innhaldet i planen i ei sak, er det vanlegvis nokså lett å forsvare med argument om at situasjonen er annleis no, ein tenkte ikkje på alt då, osv.

Behovet for pragmatiske diskursar

Drøftinga ovafor viser ganske eintydig eit behov for betre samarbeid mellom offentleg, privat og frivillig sektor for å fremme kommunal kapasitetsbygging. Fordi desse sektorane har ulike eksistensgrunnar, og fordi aktørane innafor sektorane har ulike behov, interesser og verdiar, er det ikkje utan vidare enkelt å få til det nødvendige samarbeidet. Å slå saman organisasjonar er aktuelt berre i visse situasjonar. Det er meir aktuelt å arbeide for å fremme fleksible organisasjonsformer i det vi kan kalle operative og pragmatiske partnerskapar.

Planlegging og utarbeiding av slike partnerskapar på det operative nivået kan baserast på det Habermas kallar *pragmatiske diskursar*. Desse diskursane er knytte til fakta, nyttekalkuleringar og kollektive prioriteringar, noko som han meiner strekk til så lenge det er snakk om trivielle val og faktakunnskap (Habermas, 1996). Men slike diskursar kan ikkje avgjerast uavhengig av dei moralske og etisk-politiske diskursane som er med på å skape identitet og forplikingar mellom individa og kollektiva og visjonar og normer for samhandlinga deira. I eit planleggingsopplegg som er basert på ulike diskursar, vil ein i den operative planlegginga og dei pragmatiske diskursane få ein pretest på om det som er sagt i dei moralske og dei etisk-politiske diskursane, og som har nedfelt seg i plandokumenta, er forstått, normativt riktig, subjektivt ekte og faktisk sanning. Men den endelege testen får ein ikkje før handlingane er gjennomførte eller prøvd gjennomførte.

Pragmatiske diskursar dreier seg i stor grad om fakta og samanhengar mellom mål og middel. Dette er tilhøve som i stor grad kan avgjerast med empiriske data. Pragmatiske diskursar vil difor vere ein arena der fagfolk lett kan kome til å dominere. Men fakta er sjeldan eller aldri verdinøytrale. Til dømes kan det nemnast at det i arealplanlegginga finst normalar for vegbreidd og kurvatur som er tilpassa den forventta trafikken på vegen. Fordi desse normalane bygger på ein verdi om at trafikken skal flyte best muleg, kan dei ikkje oppfattast som verdinøytrale. Eit alternativ som er bygd på ein annan verdi, kan vere å lage vegen smal og krokete for å få ned trafikkmengda, og å gjere gang- og sykkelvegane attraktive. Dette alternativet, som alle vil oppfatte som urealistisk, viser at ulike normalar er baserte på verdiar. Pragmatiske diskursar kan difor ikkje førast uavhengig av dei andre diskursane, noko som understrekar behovet for å gjere gjennomføringa av forslaga til ein del av plan- og utviklingsarbeidet.

Dette dømet illustrerer korleis den instrumentelle rasjonaliteten kan underordnast den kommunikative rasjonaliteten dersom den strategiske og taktiske planlegginga med tilhøyrande diskursar fungerer tilfredsstillande. Mange argumenterer for at ei slik underordning er nødvendig i dagens samfunn, sjå mellom andre Habermas (1996), Dryzek (1990) og Forester (1993). Men her vil vi legge til at den pragmatiske diskursen kan kome til kort med å skape konsensus om fakta, og i slike situasjonar kan forhandlingar og mekling mellom dei berørte partane vere ein aktuell arbeidsmåte.

Å identifisere og å arbeide med konflikthar

Manglande gjennomføring kan skuldast at det er konflikt mellom aktuelle aktørar som er knytte til gjennomføringa av tiltaka/prosjekta. Den kommunikative måten å arbeide med problema, er å kome saman til ein dialog for å definere og drøfte kva det er konflikt om. Det er i slike samanhengar vanleg å rekne med at det kan oppstå fem typar konflikthar og motsetningsforhold:

- Fakta, kva er «rett» kunnskap. Dette er det muleg å klargjere til dømes ved eigne fakta-klarleggande prosessar der dei viktigaste interessene er med.
- Interesse, kva ulike grupper ønsker å oppnå. Om ein får slike interesser fram i dagen på ein synleg måte, er det muleg å ta omsyn til dei, vege dei opp mot kvarandre og finne rimelege løysingar gjennom forhandling og kompromiss.
- Verdjar, slike må ein også få klart fram i dagen og vurdere korleis ein kan ta omsyn til dei, men dei er ikkje «forhandlingsbare». Ein må ofte velje «side» eller prøve å finne praktiske løysingar som er akseptable og meir i tråd med allment aksepterte verdjar.
- Rettsreglar, det vil seie konflikthar om korleis bindande normer som lover, regelverk, rundskriv m.m. skal tolkast og brukast. Konflikthar kan også gjelde tolkinga og bruken av meir retningsgivande normer som plandokument og meldingar. Vidare kan det vere konflikthar mellom desse typane av normer og det kan vere konflikthar knytt til utforming av innehalde i dei.
- Personlege motsetningar. Spesielt i utviklingsprosjekt er ein avhengig av godt samarbeid og kommunikasjon mellom personar. Ei hovudårsak til at utviklingsprosjekt blir mislykka, er oftast personlege motsetningar, ulike forventningar til roller, arbeidsmåte, ansvar m.m. Dette gjer at ein må vere svært merksam på slike forhold og ha arbeidsmåtar som gjer at slike konflikthar vert synleg tidlegast muleg, og slik at ein kan gjere noko med dei. Spesielt er det eit overordna ansvar å gripe inn i slike tilfelle.

Det å kome fram til ein mest muleg felles situasjonsoppfatning og vurdering av problema ein står overfor, er grunnleggande viktig i arbeidet med konflikthar. Vi kan omtale kva som skjer og har skjedd relativt objektivt. Derimot vil vurderingane av konsekvensane av tiltak og hendingar vere sterkt subjektive,

fordi det som er til fordel for nokre grupper, kan vere til ulempe for andre. Også det som ikkje skjer, men som var forventet å skulle skje, vil spele inn på dei subjektive vurderingane av om til dømes prosjektet og delar av prosjekt er ønskeleg eller ikkje.

Dette krev av ein greier å gi defineringsprosessen av prosjektet ein slik «regi» at ein greier å skilje mellom fakta (kva som har skjedd) og vurdering, og at ein i vurderingane klart gjer synleg kva verdi- og interessegrunnlag dei ulike vurderingane har. Slike vurderingar må derfor knytast til bestemte interessegrupper m.m. og desse må inviterast til sjølv å foreta vurderingar og å gi grunngeving for sine vurderingar. Dette understrekar behovet for opne kommunikative prosessar i arbeidet med konflikter, men ein må likevel ikkje innbille seg at alle konflikter let seg løyse gjennom samtalar. Då kan ein anten legge opp eit vidare arbeid for å kome fram til semje, eller ein kan konstatere at konflikten er der, men likevel prøve å kome vidare. Eit meir dramatisk alternativ er at nokon med tilstrekkeleg autoritet skjerer igjennom og dikterer kva løysinga skal vere, det vil seie ein domsfunksjon. Til dømes gir Plan- og bygningslova departementet ein slik funksjon i arealkonflikter .

Gjennomføring som synoptisk planlegging

Synoptisk eller rasjonell planlegging blir ofte framstilt som ein idealmodell for instrumentell planlegging (Banfield, 1973). Denne modellen for planlegging føreset mellom anna full kunnskap om alle tilhøve og klare stabile mål, og dessutan at ein har kommando over verkemidla. Denne forma for planlegging er difor best eigna i situasjonar med sterke avgrensingar i både tid og rom, det vil seie at ho er betre eigne til planlegging av prosjekt enn kontinuerlege prosessar. Den strategiske, taktiske og operative planlegginga kan bidra til ei slik avgrensing ved anten å arbeide fram konkrete planar som legg ansvaret for gjennomføringa på ein organisasjon, eller ved å arbeide fram planar som inneheld handlingskontraktar som regulerer det nødvendige samarbeidet mellom fleire organisasjonar. I begge situasjonane må ansvarsfordelinga vere heilt klar, og det må ligge føre prosedyrar for korleis eventuelle konflikter skal løysast. Planlegging og gjennomføring av konkrete tiltak og endringar kan difor under bestemte vilkår baserast på operativ planlegging med rasjonell kommandoplanlegging som fagleg ideal.

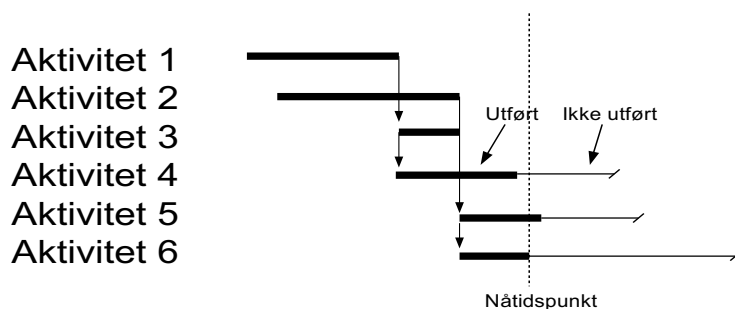
Gjennomføringsvariabelen og operativ planlegging

I alt plan- og utviklingsarbeid kan handlingar oppfattast som det essensielle, men ikkje ei kvar form for handling kan reknast som "god". Gjennomføringa av handlingane, resultatane og konsekvensane av

handlingane bør vere mest muleg etter intensjonen. For å oppnå dette må den gjennomførande organisasjonen ha legitimitet, avgjerda må vere akseptert, og organisasjonen må ha tilstrekkeleg kontroll over sjølve gjennomføringa. Difor må implementeringa reknast som ein del av plan- og utviklingsarbeidet og ein del av den politiske prosessen, men dette standpunktet står ikkje uimotsagt korkje i teorien enn i praksisen.

Operativ planlegging som reiskap for gjennomføring

Vårt standpunkt er at på same måte som vi ikkje kjenner politikken før den er gjennomført, kan vi heller ikkje kjenne planane før dei er gjennomførte. Vi legg difor vekt på å formidle at i lokalt, kommunalt og regionalt utviklingsarbeid er implementeringa ein del av eit integrert plan- og evalueringssystem, og at implementeringa er viktig som ein del av arbeidet med endringsprosessar. Vidare legg vi til grunn at den operative planlegginga med søkelys på detaljutforming og programmering av handlingar er eigna som reiskap for denne aktiviteten. Det finst mange reiskapar for slik planlegging, og på figur 6.2 har vi teke med eit Gantt-diagram.



Figur 6.2: Gantt-diagram, ein reiskap for operativ planlegging og kontroll

Kriterium for operativ planlegging

Som oppsummering av drøftinga i dette kapitlet vil vi trekke fram følgjande evalueringskriterium for ei operativ og handlingsretta lokal, kommunal og regional planlegging:

Krav til dokumentinnhald

- Dei operative handlingane må konkretiserast med omsyn til bakgrunn, formål, målsetting, avgrensing, styring, kostnader og finansiering, gjennomføring, drift, kvalitetssikring, rapportering m.m.
- Det må ligge føre handlingskontraktar for dei operative handlingane som føreset samarbeid og fordeling av arbeidsoppgåver mellom fleire autonome aktørar.

Krav til planprosessen

- Prosessen bør legge vekt på produksjon og iverksetting basert på pragmatiske diskursar som er knytte til faktavurdering, nyttekalkuleringar og kollektive prioriteringar.
- Den bør ha eit eindimensjonalt syn på makt og søkelys på politikkproduksjonen si uttaksside, det vil seie makta til å kontrollere at gjennomføringa blir mest muleg i samsvar med det intenderte.
- Den bør gjere bruk av synoptisk planlegging når formålet er å programmere handling for å oppnå rettferd, ansvarlegheit, effektivitet m.m. i ein situasjon med semje om mål og kjende verkemiddel.
- Planleggarane bør vere programmerarar og standardisere, regulere, optimere, analysere, administrere m.m.
- Prosessleiinga bør stimulere andre til å gjennomføre tiltak og bør delta der det er nødvendig.

Operativ planlegging som bidreg til

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

Krav til prosessleiaren/planleggaren

Operativ planlegging og leiing inneber å programmere og kontrollere produksjonen, og å fremme produktiviteten slik at ressursane blir godt utnytta. Interne interessegrupper oppstår på ein naturleg måte i slike prosessar, og strid mellom slike interessegrupper stiller alltid høge krav til leiarane. Maktforskyvingar mellom interessegruppene og mellom leiinga og representantar frå interessegruppene,

kan ofte få store konsekvensar for organisasjonar og leiinga. Operativt nivå krev difor ei leiing som kan *mekle fram avtalar* om kven som gjer kva når konflikhtar oppstår. Selznick (1957/1997) omtaler denne oppgåva som *løysing av interne konflikhtar*. Vi vil hevde at det å kunne *mekle konflikhtar* er ein viktig kompetanse for ein planleggar. Mange typar konflikhtar kan oppstå, og konfliktane er normalt om kven som gjer kva og når, og kven som skal finansiere kostnadane. Nokre konflikhtar kan handterast i formelle domstolar, men normalt etter forhandlingar og konfliktløysing har blitt forsøkt. Mekling er berre muleg med eit avgrensa tall deltakarar, vanlegvis dei som er direkte involvert og skal yte ressursar til endringa eller tiltaket. Noko som normalt betyr dei som må vurdere sine eigne nytte og kostnadar med å delta i prosessen og prosjektet.

Kva vi har lært

Det er mange tilhøve vi kan trekke fram her, men vi har avgrensa oss til nokre som vi oppfattar som sentrale ut frå det erfaringsgrunnlaget vi har.

Avgrensa kontroll med gjennomføringa

Trass i den eksisterande kunnskapen om at det lokale og regionale handlingsrommet innafor plan- og utviklingsarbeid er lite, tyder våre erfaringar likevel på at kommunar jamt over overvurderer den kontrollen som dei har over verkemidla til å gjennomføre og følgje opp tiltak og endringar, og som kan sikre at iverksettinga blir mest muleg i samsvar med deira strategiar, handlingsprogram og detaljplanar. For å betre på denne situasjonen har vi som ein del av lokale, kommunale og regionale plan- og utviklingsprosjekt prøvd å arbeide fram aksepterte prosjektplanar som mellom anna trekker opp kva som skal gjerast, kven som skal gjere kva, og når aktivitetane skal utførast. For samarbeidstiltak inneber dette å inngå handlingskontraktar som kan oppfattast som juridisk bindande avtalar mellom aktørar som skal stå saman om gjennomføringa. Det er viktig at slike samarbeidsavtalar inneheld klare reglar om kva som skal skje dersom ein part ikkje held sin del av avtalane.

Pengar i prosjektet gir både kontroll og servilitet

Rett nok kan det å disponere litt pengar til vidarefordeling i utviklingsprosjekt verke mobiliserande, men pengar i slike prosjekt kan også vere eit utruleg sterkt middel til å få "kontroll" over andre aktørar ved at dei ønskjer å vere med for å dra nytte av pengane. Det synest å vere ein akseptert del av spelet i

utviklingsprosjekt at aktørane prøver å påverke bruken av pengane i prosjektet for å auke sin eigennytt. Pengane kan såleis bety at deltakaren får eit veldig kalkulerande og instrumentelt forhold til utviklingsarbeidet, i alle fall dersom det er mykje pengar til vidarefordeling i prosjektet. Det synest nesten ikkje å vere grenser for den serviliteten som kan utspelast for å få tak i pengar i slike samanhengar. Dålege erfaringar frå slike spel har medført at nokre garva prosjektleiarar som vi kjenner, prøver å unngå prosjekt der det finst pengar til vidarefordeling. Dersom desse personane skal ta på seg å vere prosjektleiarar, ønskjer dei seg deltaking frå aktørar som er genuint opptekne av å fremme formålet med utviklingsarbeidet. Dei ønskjer ikkje aktørar som bruker prosjektet til å fremme egne interesser og maksimere eiga nytte.

Styrking av den lokale og regionale handlingskapasiteten er på lang sikt viktigast

Det er nesten ikkje grenser for kva som kan oppnåast av tiltak og endringar dersom det er nok pengar i utviklingsarbeidet. Gjennomføringsapparatet kan til dømes oppnå kontroll ved å "kjøpe" seg tiltak og endringar ved å nytte høgt spesialiserte konsulentar og arbeidskraft utafrå. Resultatet blir at plan- og utviklingsprosjekt, på grunn av dei gjennomførte handlingane, på kort sikt blir evaluerte som vellykka. Når ein seinare vurderer dei i eit lengre tidsperspektiv, blir derimot evalueringane ofte dårlegare, fordi ein då ser at prosjekta ikkje bidrog til auka den kollektive handlingskapasiteten og den personlege kompetansen til lokalbefolkninga. Vi legg difor vekt på at den lokale deltakinga i gjennomføringa og den langsiktige styrkinga av handlingskompetansen i det lokale miljøet er langt viktigare enn det kortsiktige resultatet. Dette inneber ei erkjenning av at den læringa som lokalbefolkninga får gjennom eiga prøving og feiling, gir viktigare bidrag til ein utviklingsprosess enn konkrete tiltak som blir gjennomførte *for* folk og ikkje *med* folk. Men dette standpunktet inneber ikkje at vi legg mindre vekt på gjennomføringsvariabelen enn på dei andre variablane i modellen vår. Det inneber heller ikkje at vi undervurderer kor viktig raske og synlege handlingar er. Dei har ofte ein symboleffekt og bidreg til at deltakarane i prosessen forstår at engasjementet deira i prosessen nyttar.

Arbeidsoppgåve - individuell

1. Gjer greie for omgrepet takstiske partnerskapar og kva som skil desse partnerskapane frå andre partnerskapar i ein plan- og utviklingsprosess.

Arbeidsoppgåver - gruppe

2. Gi tilbake til arbeidsoppgåve 2 eller 3 i kapittel 5, vel eit tiltak de prioriterte der og bruk figur 6.2 til å sette opp eit Gantt-skjema med aktuelle aktivitetar og rekkefølga av dei.
3. Dersom de kan så saman i ei gruppe på 5 til 9 personar kan de bruke *Dugnadshefte 5 Kreativ prosjektplanlegging* til å definere eit tiltak frå arbeidsoppgåve 2 eller 3 i kapittel 5 som eit prosjekt. De finn *Handbok for kommuneplanlegging etter aktuelle dugnadsmetoden* og aktuelle dugnadshefte i vedlegget.

Tekstboks 6.1: Mulege tiltak og endringar på operativt nivå i plan- og utviklingsarbeid

- Personaladministrative system, personalpolitikk og personaladministrasjon
- Rekruttering/headhunting
- Nedbemanning
- Løn og lønsordningar
- Likestilling (kjønn)
- Opplæring av tilsette
- Rettleiing
- Fadderordningar
- Kompetansekartlegging
- Kompetanseutvikling
- Redesign av stillingar
- Jobbrotasjon
- Medansvarleggjering/sjølvleiing (empowerment)
- Motivasjonstiltak
- Tidsstudiar/tidsplanlegging
- Kommunikasjon- og konfliktførebygging
- Samtalekonsept (medarbeidarsamtalar)
- Karriereplanar
- Konsept for personleg utvikling
- Åtferdsmodellering
- Konflikthandtering
- m.m.

7 Evaluering og læringsvariabelen

Introduksjon

Formålet med å drive rapportering og evaluering er å lære slik at ein eventuelt kan endre både handlingar og målsettingar. Oppfatninga er at ein treng kunnskap om det som faktisk har skjedd og ikkje skjedd, for å kunne planlegge nye handlingar. Planlegging, evaluering og læring er såleis uløyeleg knytt saman og rapportering og evaluering har eit stort potensial til å betre avgjerdkapasiteten og planlegginga og opplyse samfunnsborgarane (United Nations, 2009:181). *Rapportering* inneber å samle inn og tilbakeføre kunnskap til styringsorgana om vedtaka deira verkeleg har blitt sette i verk som føresett, om vedtaka ikkje har blitt sette i verk, om symbolvedtaka likevel har blitt gjennomførte, og om det har oppstått utilsikta konsekvensar av vedtaka. *Evaluering* inneber å bruke innsamla data til å vurdere om ein har oppnådd dei produkta, prestasjonane og effektane som styringsorgana forventa, ønskte eller hadde målsettingar om å oppnå.

Gjennom rapportering og evaluering kan ein få fram opplysningar om både produksjonsprosessen, produkta og prestasjonane, og konsekvensane og effektane. Gjennom rapportering og evaluering kan ein kontrollere at gjennomføringa av tiltaka og endringane held seg innafor vedtekne ressursrammer, målsettingar og regelverk og om folk får tilfredsstilt behova sine. Denne tilbakeføringa av kunnskap kan gi grunnlag for ei meir aktiv læring, betre kunnskapsgrunnlaget om situasjonen og betre kunnskapen om kva mulegheiter og avgrensingar planlegginga har som prosess. Tilbakeføringa av kunnskap må difor knytast til både dei institusjonelle, strategiske, taktiske og operative planleggingsnivåa. Det vil seie at ein i planlegginga av plan- og utviklingsprosessen må bygge inn system for læring som sikrar læring på alle dei fire planleggingsnivåa, og at denne læringa i sum kan bidra til å rettferdiggjere planlegginga og eksistensen av den planleggande eininga.

Erfaringar tyder likevel på at rapporterings- og evalueringsprosessar, trass i gode intensjonar, ofte tenderer mot å ta med berre det som er målbart og det som er ønskeleg å måle, sjå figur 1.1. Prosessane har difor eit lag med å bli svært instrumentelle målingar av produkt og prestasjonar (output) opp mot dei konkrete operative og taktiske måla, og prosessen 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). Vi har såleis også erfart at læring i organisasjonar og samfunn ofte blir avgrensa til den operative delen av planlegginga. Det vil seie at rapporteringa og evalueringa kvantifiserer tilhøve som medgåtte resursar og

oppnådde produkt og prestasjonar, og at det ikkje blir stilt kritiske spørsmål om ein har oppnådd formålet med den aktuelle produksjonen. På denne måten kan ein lære om korleis ein effektivt kan bruke ressursar for å oppnå produksjonsmål, men ein stimulerer ikkje læring som gjeld meir grunnleggande spørsmål, til dømes om den aktuelle produksjonen er ønskeleg eller nødvendig. Slik vi ser det, er det ei hovudutfordring for rapporterings- og evalueringsopplegg å stimulere til læring både på operativt, taktisk, strategisk og institusjonelt nivå.

Perspektiv på læring og evaluering

Det finst ei lang rekke perspektiv på læring og evaluering som vi ikkje kan kome inn på her, men vi har prøvd å trekke fram ein del sentrale perspektiv som kan bidra til å forstå og forklare læring og evaluering i kapasitetsbyggande prosessar.

Læring og sterke og svake evalueringar

Vi har poengtert ovafor i boka at når denne instrumentelle forma for fornuft dominerer, så overser ein den rasjonaliteten som gjeld kva for mål aktørane har, og under kva slags tilhøve desse måla kjem i stand. Ein ekstrem variant av instrumentell rasjonalitet som hevdar at berre frie marknader gir ein uavhengig standard for rasjonalitet. Denne tankegangen går attende til ny-klassikarane sin utilitære og individualistiske handlingsmodell som bygger på at menneske er rasjonelle individ som maksimerer si eiga nytte, at dei som aktørar er sjølvstendige avgjerdseiningar som vel dei beste midla til å realisere gitte preferansar, og at konkurranse på marknader skaper den høgaste effektiviteten og den beste velferda. March (1978) karakteriserer dette som eit relativistisk paradigme, fordi alle preferansar blir oppfatta som like gode. Ein aktør er som ein "black box" som berre reagerer på endringar i omgivnaden. Det er eksterne forhold som gir aktørane motiv og som avgrensar mulege handlingar. Det vil seie at det ikkje finst nokon målestokk for å vurdere om aktørane sine handlingar er moralsk riktige. Ei handling blir her rekna som rasjonell når aktøren kan realisere måla sine med minst muleg ressursbruk. Det vil seie at rasjonalitet blir knytt til forholdet mellom mål og middel.

Dette instrumentelle menneskesynet ligg til grunn for mykje av det vi kan kalle hovudstraumsøkonomien, og ifølgje Taylor (1989) reduserer dette synet mennesket til eit nyttemaksimerande individ som berre er i stand til å gjere *svake evalueringar*, det vil seie val mellom handlingsalternativ baserte på gitte mål (førsteordenspreferansar). Taylor går i rette med dette synet og

argumenterer for at menneske også er i stand til å gjøre *sterke evalueringar*. Det vil seie at menneske kan ta stilling til ønska og behova sine ved å vurdere dei opp mot moralsk sett riktige og uriktige mål (andreordenspreferansar). Han meiner at vi som menneske er i stand til å gjøre slike evalueringar fordi vi er sjølvfortolkande individ.

Læring i organisasjonar og lærande organisasjonar

Endring i organisasjonar kjem som regel som resultat av forsøk på å tilpasse seg ytre press, krav eller kritikk. Endringar er i stor grad knytte til at problem blir definerte som kriser. Det betyr at utviklingsprosessar er særleg langsame i situasjonar der ressurstilgangen er god og folk er svært tilfredse. Vidare betyr det at endringstakta vil auke i periodar med lite ressursar og mykje kritikk. Olsen (1988) meiner at dette i stor grad har samheng med at organisering inneber fordeling av makt. Organisasjonar og politiske institusjonar blir oppretta, utvikla og veks fram for å sikre behov, ressursar og normer. Endringar i organisasjonsstruktur er difor nøye knytte til maktfordelinga i organisasjonane, mellom anna makt til å definere situasjonen og makt til å gjennomføre endringar.

Fragmentering og segmentering i styringsverket kjem som konsekvens av at kvar eining spesialiserer seg på å identifisere og løyse visse typar problem. Slik spesialisering kan innebere ei effektivisering av ressursbruken, men spesialiseringa kan også innebere at deltakarane i segmenta blir trena opp til ikkje å "sjå" bestemte problem og løysingar. Det vil seie at spesialiserte einingar utviklar «tunnellsyn». På den måten vil nye problem og nye verdiar, saman med problem som fell mellom einingane, vere drivkrefter for nye ad-hoc-aksjonar og nye organisasjonar, fordi eksisterande organisasjonar ikkje "ser" dei. Spesialisering kombinert med langsiktige avtalar og gjensidige bindingar medfører også ein fare for at problemstillingar som fell innafor ei eining, står i fare for å stivne til. Det skjer ein form for institusjonalisering. Vidare er det slik at når politikken blir byråkratisert og rutinisert, blir slike institusjonaliserte einingar si evne til å lære redusert (Crozier, 1964). Dei fleste erfaringane går ut på at politiske institusjonar er vanskelege å endre, men dei står heller ikkje stille. Det skjer stadige endringar, sjølv om dei ikkje nødvendigvis er resultat av ei bevisst styring. March (1980) har argumentert for dette synet med å vise til at organisasjonar endrar seg heile tida, og at endringane kjem av relativt stabile og velkjende prosessar som utskifting av folk, diffusjon, konflikt, læring, problemløysing og regelfølgning.

Den norske organisasjonsforskeren Audun Offerdal (1992) meiner at læring på eit kollektivt nivå i organisasjonar følgjer av læringa på individnivået, og at læring på det kollektive nivået er avhengig av korleis makt og innverknad er fordelt mellom ulike aktørar i grupper, organisasjonar, politiske institusjonar og samfunn. Det kollektive nivået kjem til syne i prosedyrar, reglar, posisjonar, roller, normer osv., og det utviklar seg og blir halde ved like gjennom ritual, sosialisering, avgjerdsprosessar, iverksettingsprosessar m.m. I ei viss meining kan difor det kollektive nivået oppfattast som sjølvstendig i forhold til kvar einskild aktør, men også det kollektive nivået lærer gjennom å utvikle nye situasjonsdefinisjonar, målsettingar, strategiar og handlingsmodellar.

Etter Offerdal (1992) sitt syn vil kollektiv som grupper og organisasjonar lære i den grad ulike aktørar, med bakgrunn i eigne røynsler, maktar å få lagt sine oppfatningar av situasjonen til grunn for nye prioriteringar eller handlingsmodellar på det kollektive nivået. Denne oppfatninga av læring bygger på March og Olsen (1976) sin modell for organisasjonar si læring. Modellen bygger på ei inndeling av læring i fire fasar:

- Fase: *Individuell handling*. Einskildindivid handlar på basis av verdiane, interessene, behova og oppfatningane sine av verklegheita rundt seg. Det vil også innebere å ta omsyn til organisasjonen sine kollektive normer, interesser og behov.
- Fase: *Organisasjonen si handling*. Dei individuelle handlingane summerer seg til organisasjonen si kollektive handling. Det kan innebere at organisasjonen handlar på ein annan måte enn tidlegare.
- Fase: *Omgivnaden reagerer*. Omgivnaden reagerer på den nye måten å handle på med å tilpasse sine handlingar eller å få endra handlinga attende til gamal praksis.
- Fase: *Individet oppfattar og tolkar*. Enkeltindivid i organisasjonen prøver å tolke endringane i omgivnaden, og dei trekker sine slutningar om årsak og verknad, og dei tilpassar handlingane sine etter dette. Det medfører i sin tur endringar i organisasjonen sine handlingar.

Offerdal (1992) bygger på desse føresetnadene når han presiserer at klart fordelt ansvar i organisasjonen er ein føresetnad for læring. Han slår vidare fast at fridom til å handle er eit av dei viktigaste vilkåra for personleg ansvar, men i organisasjonar er medlemmane ikkje frie enkeltindivid, men aktørar i kollektiv. Det vil seie at balansen mellom individuell fridom og kollektivet må følgjast opp med ein balanse mellom personleg ansvar og ansvar overfor organisasjonen. Når vi handlar i slike samanhengar, må vi ta omsyn til både individuelle og kollektive verdiar, interesser og behov.

Sjølv om eit kollektiv er eit system med klart avgrensa roller og definerte rettar og plikter, har ansvaret likevel ein tendens til å bli pulverisert. Offerdal (1992) hevdar såleis at organisasjonar har ein tendens til å frita medlemmane for det personlege ansvaret for feila dei gjer, og konsekvensane av handlingane deira. Det fører til at det kollektive nivået ikkje blir interessert i å etterspore konsekvensane. Vidare fører det til at dei underordna berre sender oppover den informasjonen dei blir bedd om å sende. Det medfører også at når organisasjonar evaluerer seg sjølve, gjer dei det helst ved å vise til kor mykje ressursar dei bruker (input-aktivitetar) og kor mykje dei produserer (output-aktivitetar). Det er derimot få organisasjonar som er opptekne av kva for verknader aktivitetane i organisasjonen har på omverda (outcome-aktivitetar) (Day og Klein, 1987).

Etter vår meining kan desse svakheitene forklarast med brot i samanhengen mellom elementa i læringsmodellen som kjem av dei innebygde føresetnadene om instrumentell rasjonalitet som modellen har. March og Olsen (1976) omtaler desse føresetnadene i detalj som brot på læresyklusen.

- Brot: *Rolleavgrensing*. Dette oppstår når det er brot i samanhengen mellom verklegheitsoppfatninga og handlingane til individet. Det vil seie at den individuelle læringa ikkje medfører endringar i individet sine handlingar. Med andre ord finst det medlemmar i organisasjonen som har erkjent at dei bør handle på andre måtar, men som likevel ikkje gjer det.
- Brot: *Manglande gjennomslagskraft*. Dette oppstår når individet møter motstand i organisasjonen for dei nye handlingsmønstra sine og blir tvinga attende til den gamle handlemåten.
- Brot: *Overtruisk læring*. Dette skjer når det kjem eit brot mellom organisasjonen sine handlingar og omgivnaden sine reaksjonar. Det vil seie at ein mistolkar reaksjonane frå omgivnaden, slik at det ikkje blir nokon logisk samheng mellom verkelegheita og dei iverksette handlingane.
- Brot: *Tvitydig læring*. Dette er situasjonen når ein ikkje, på ein eintydig måte, greier å tolke reaksjonane frå omgivnaden. Det vil her tilsynelatande vere samanhengar mellom organisasjonen sine handlingar og omgivnaden sin respons, men ein sit ikkje med klare oppfatningar av omgivnaden.

Desse brota får fram dei alvorlege svakheitene med ein slik instrumentell læringsprosess og kan forklare mykje av det som skjer i samband med rapportering, evaluering og læring i offentleg samheng. Her blir nettopp fridomen til å fastsette mål og velje verkemiddel ein føresetnad for at politikktutforming skal engasjere og gi mulegheiter til læring. Å legge større ansvar for eiga utvikling på regionar, kommunar, lokalsamfunn og individ er i dag ein del av den rådande politiske ideologien, men graden av tildelt ansvar

for eigen situasjon må vere i balanse med graden av makt til å påverke situasjonen. I utvikling på lokalt og regionalt nivå kan det lett bli eit misforhold her, fordi utviklinga lokalt kan vere svært avhengig av nasjonale og internasjonale handlingar og hendingar. På individnivå er det også eit spørsmål om kor *klientifiserte* vi er, det vil seie og kor avhengige vi er av ekspertanes kunnskap og råd. Det oppstår difor lett slike brot i læreprosessen som vi har omtalt ovafor. I staden for ein læreprosess som kan gjere regionar, kommunar, lokalsamfunn og individ betre skikka til å løyse problema sine, kan det utvikle seg eit spel om kven som har ansvaret. I ein slik spelsituasjon kan sterke aktørar bli sterkare og svake bli svakare. Dei som har mest makt kan definere korleis verkelegheita skal oppfattast.

Vi meiner at denne instrumentelle læringsmodellen her fungerer som ei tvangstrøye for erkjenningane og handlingane våre, og at løysinga på dette problemet kan vere å skifte til ein meir kommunikativ læringsmodell. Dersom vi legg til grunn at vi som menneske er sjølvfortolkande, at det skjer ei innbyrdes tilpassing av mål og middel under iverksettingsprosessen, og at aktørane endrar målsettingane sine under prosessen, har ikkje dette berre konsekvensar for utfallet av politikk, men også for vurderinga av utfallet (Sabatier, 1986). Utfallet av politikk kan difor ikkje objektivt målast opp mot målsettingar, men må vurderast av aktørane opp mot dei nye måla deira som har vokse fram under prosessen. Det har skjedd det dei kjente professorane Argyris og Schön (1978) kallar dobbelkretslæring (double-loop) med endring av måla, i motsetning til enkelkretslæring (singel-loop), der måla står uendra.

Forskinga tyder på at organisasjonar vurderer resultat ut frå aspirasjonsnivå heller enn ut frå optimalisering av mål (Simon, 1965). Aspirasjonsnivået er dels avhengig av kor godt målsettingane er realiserte tidlegare, og dels kva ein samanliknar seg med (Cyert og March, 1963). Difor blir det hevda at politikken i samfunnet må vere uklar og full av symbol og visjonar, fordi kunnskapen er ufullstendig og tentativ. Men nettopp fordi kunnskapen i politikken er tentativ og ufullstendig, bør ein også sjå iverksettinga og evalueringa som ein fase av politikken der ein testar og vurderer teknologisk kunnskap så vel som prinsipp og visjonar. Eit slikt perspektiv opnar for ei godkjenning av det politiske aspektet i alle fasar av utviklingsprosessar, og at konflikhtar og endringar ikkje er noko negativt, men heller tilhøve som kan fremme utviklinga av ein vellykka politikk, ikkje minst ved at politiske aspekt fører til læring på alle nivåa. I tillegg til å studere samsvar mellom ideal og realitet, og å forklare eventuelle avvik, bør ein difor studere kva for prosessar som går føre seg i iverksettingsprosessen.

Dersom ein godtek at individ kan gjere sterke evalueringar, og at iverksettinga bygger på at det eksisterer visse kollektive målsettingar eller normer som kan vere ulike dei personlege måla og motiva

den enkelte aktøren har for å delta, blir det neste spørsmålet korleis ein skal gå fram for å vurdere om desse måla er realiserte, og kva for tilrådingar ein eventuelt kan gi dei styrande og dei styrte.

Læring er viktig i alle organisasjonar og i alle samfunn for å formidle kunnskap og for å fremme refleksjon og erkjenning av behov, interesser og normer. Når ein bruker omgrepa lærande organisasjonar og lærande regionar, ønskjer ein å understreke at læring blir sett i system for å fremme innovasjon og overlevingsevne. Organisasjonar og samfunn bør forståast som system som er i integrasjon med omgivnaden sin. Formålet med læring blir då å tilpasse seg truslar og utnytte mulegheiter i omgivnaden, noko som er også er det sentrale med planlegging. Planlegging, læring og innovasjon blir dermed knytte saman.

Argyris og Schön (1978) sitt bidrag om enkelkrets- og dobbelkretslæring er eit sentralt bidrag innafor *lærande organisasjonar*. Enkelkretslæring inneber å tilpasse handlingar slik at ein rettar opp feil og manglar. Dobbeltkretslæring inneber å endre dei styrande verdiane for handlingar. Seinare har Senge (1990) bidrege med det han kallar den femte disiplinen. Han understrekar behovet for at individ i organisasjonar kan rekonstruere seg sjølve, og at organisasjonen kontinuerleg stimulerer individa til å bruke forståinga si av røyndomen til å skape framtida for organisasjonen. I denne prosessen inngår fem disiplinar:

- 1 *Personleg meistring*. Denne disiplinen omhandlar viljen og evna individet har til å lære og dermed også til å auke sin personlege handlingskapasitet som aktør i ein organisasjon.
- 2 *Mentale modellar*. Denne disiplinen fokuserer på dei persepsjonane, haldningane, verdiane og tolkingsmodellane som ligg i oss og påverkar oppfatninga vår av røyndomen og samhandlinga vår med andre menneske. Disiplinen legg vekt på korleis vi kan utvikle medvit om og refleksjon over dei mentale modellane våre.
- 3 *Delte visjonar*. Denne disiplinen går ut på å utvikle ein identitet til organisasjonen og til å samlast om felles inspirerande mål for framtida.
- 4 *Teamlæring*. Denne disiplinen handlar om gruppedanning og det å trekke individ med i team som stimulerer både individuell og kollektiv læring, og som bidreg til at individa ser innsatsen sin i ein større samanheng.
- 5 *Systemtenking*. Dette er den femte og viktigaste disiplinen og som ser dei andre disiplinane i samanheng. Formålet med denne disiplinen er å forstå heilskapen og samhengane i organisasjonen, slik at ein kan avdekke og forklare årsakene til dei resultata ein oppnår.

Dei fem disiplinane fremmar eit sett av kjenneteikn ved lærande organisasjonar. Senge ser på læring som ein prosess som veks nedafra og opp, og som startar med personleg meistring, går over i å dele ein visjon

med andre, reflektere over mentale modellar, aktivere team og til slutt la prosessen bli ein aktiv måte å tenke og handle på i organisasjonen. Ei slik praktisk tolking av Senge og den femte disiplinen kan bida til at vi forstår korleis modellen kan stimulere både individuell og kollektiv læring. Vi meiner at Senge sin modell har mykje til felle med kommunikativ logikken og modellar for kommunikative planlegging.

Lærande regionar og innovasjonssystem

Omgrepet lærande regionar legg vekt på at kunnskap er ein fundamental ressurs og læring den viktigaste prosessen i den globale konkurransen som no eksisterer. Det blir vidare forventa at lærande regionar skal ha ei langt betre mulegheit enn tradisjonelle industrielle distrikt til å konkurrere i den globale økonomien, fordi dei gjennom interaktiv læring og eiga evne til innovasjon kan gjere seg meir uavhengig av eksterne aktørar og av å få tilført kunnskap utanfrå (MacKinnon, Cumbers og Chapman, 2002; Lundvall og Johnson, 1994).

Marshall (1923) sitt omgrep *industrielle distrikt* blir gjerne nytta som eit referansepunkt i drøftingar av lærande regionar. Han skilde mellom *external economies* og *agglomeration economies* og fekk på den måten fram at dynamiske næringsområde med små og mellomstore bedrifter hadde utstrekt samarbeid mellom bedrifter som spesialiserte seg på ulike delar av produksjonskjeda (funksjonell dimensjon), men at dei i tillegg også var kjenneteikna av lokal tilhøyrse, gjensidig tillit mellom personar, industriell atmosfære og spreiding av innovasjon mellom føretaka i distriktet (territoriell dimensjon). Dette perspektivet har blitt akseptert av mange og har blitt utnytta til å problematisere og utdjupe dei to omgrepa og relasjonane mellom dei. Drøftinga har også ført oss over i omgrepa lærande økonomi og lærande regionar.

I dag framstår lærande regionar som eit perspektiv på regional utvikling, som i mange samanhengar blir presentert som eit alternativ til fordristisk masseproduksjon. Det blir då ofte lagt vekt på å presentere dei som to ytterpunkt. Næringsliv innafor fordristisk masseproduksjon blir karakterisert med store, ofte internasjonale konsern med svak regional forankring, autoritetshierarki og byråkrati, arbeidsdeling og integrerte produksjonskjeder, produksjon for massekonsum og deltaking i nasjonale innovasjonssystem. Lærande regionar blir karakteriserte ved små og mellomstore bedrifter, sterk regional forankring, flate styringsstrukturar, både samarbeid og konkurranse, spesialisert nisjeproduksjon og deltaking i innovasjonssystem.

I kontrast til tradisjonelle industrielle distrikt i Marshalls tyding av omgrepet legg omgrepet lærande regionar vekt på den auka betydninga av den kollektive og institusjonelle basisen som nødvendige føresetnader for at regionar skal kunne konkurrere i ein global postfordistisk lærande økonomi, det vil seie regionane sine institusjonelle, sosio-kulturelle strukturar og historiske faktorar i tillegg til teknisk-økonomiske tilhøve. Porter (1990) understrekar såleis at konkurransefortrinn svært ofte blir skapte og haldne ved like i sterkt lokaliserte prosessar. Vidare legg han til at det å bygge ein "heimebase" i ein nasjon eller i ein region i nasjonen, representerer eit organisatorisk fundament for globale konkurransefortrinn.

Læring blir dermed eit vilkår for innovasjon (Lundvall og Johnson, 1994). Innovasjon skjer når organisasjonar set ut i livet nye produkt, produksjonsmåtar og måtar å organisere verksemda på som er ny for det aktuelle føretaket, men ikkje nødvendigvis ny for andre føretak (Nelson og Rosenberg, 1993). Det eksisterer for tida to modellar for korleis innovasjon skjer (Asheim, 1996; Asheim og Isaksen, 1997).

Den *lineære* eller den *økonomiske* modellen framstiller innovasjon som ein stegvis prosess der føretak hentar idear og konsept frå forskinga, bruker denne kunnskapen til å utvikle nye produkt og eigna produksjonsprosessar og til å produsere og marknadsføre produktet. Den lineære innovasjonsmodellen er karakterisert ved spesialisering og arbeidsdeling. Forskings- og utviklingsarbeid går føre seg skilt frå produksjonen, og det er lite tovegskommunikasjon mellom personane i dei to arbeidsområda. Innovasjon blir oppfatta som ein instrumentell rasjonell prosess, og rolla til *føretaksentreprenøren* trer fram som avgjerande for utfallet av innovasjonsprosessen. Dette blir rekna som ein modell som er eigna i store konsern basert på fordistisk masseproduksjon og i nasjonale produksjonssystem med store føretak.

Medan den lineære innovasjonsmodellen føreset spesialisering og arbeidsdeling, framstiller den *interaktive* eller sosiale modellen innovasjon som ein læringsprosess mellom produsentar, kundar, offentlege styresmakter m.m. der design og prøveproduksjon inngår som ein integrert del av produksjonen. I denne modellen inngår også lokalisert uformell og såkalla taus kunnskap som ein vesentleg del av innovasjonsprosessen. Mange ulike aktørar er involverte i kommunikative rasjonelle prosessar der innovasjon blir drive fram av mange ulike årsaker. Her kjem også den sosialt eller kollektivt orienterte *samfunnsentreprenøren* inn som ei drivkraft i innovasjonsprosessen.

Oinas og Virkkala (1997) reknar den interaktive modellen som eit alternativ til den lineære modellen og nasjonale innovasjonssystem. Asheim og Isaksen (1997) meiner at den interaktive modellen omtaler den nyskapande aktiviteten i små og mellomstore bedrifter i lokale og regionale nettverk av føretak på ein langt betre måte enn den lineære modellen. Men samstundes poengterer dei at det har

vakse fram ei auka erkjening av at den lineære modellen for innovasjon må supplerast med den interaktive modellen. Dei skriv at i det lange løp må bedrifter og næringsmiljø supplere den lokale, uformelle og tause kunnskapen med generelt tilgjengeleg forskings- og utviklingsbasert kunnskap. Det vil seie at dei må knyte regionale innovasjonssystem til nasjonale innovasjonssystem i det som ofte blir kalla Trippel Helix, og som er formaliserte partnarskapsorganisasjonar mellom forvaltninga, næringslivet og universitet, høgskular og andre forskingsmiljø.

Tura og Harmaakorpi (2005) held fram at innovasjon no er like mykje ein sosial som ein teknisk prosess, og dei forstår innovasjon som ein lokalt forankra prosess som går føre seg i regionale innovasjonssystem som består av innovative nettverk av aktørar, og som arbeider for å fremme den innovative kapasiteten til systemet. Den innovative kapasiteten til systemet blir oppfatta som nettverka si evne til å fange opp endringar i omgivnaden og til å utnytte ressursar og kompetanse i innovative prosessar med sikte på å auke regionen sine konkurransefortrinn. Storper (1995) framhevar at det er ei viktig oppgåve for regionale innovasjonssystem å integrere den lokale tause kunnskapen med den vitskaplege kunnskapen for å fremme meir eigenbasert utvikling. På den måten kan lærande regionar bli eit rammeverk for integrering av den territorielle og funksjonelle dimensjonen i plan- og utviklingsarbeid.

I dette perspektivet blir det viktig for lærande regionar å framstå med ein kollektiv innovativ handlingskapasitet (Asheim og Isaksen, 1997). Ein region med stor kollektiv handlingskapasitet aukar mulegheitene sine til å påverke omgivnaden, men reduserer samstundes mulegheitene for individuelle handlingar. Kollektiv handlingskapasitet blir såleis oppnådd på kostnad av individuelle handlingsmulegheiter. Det vil seie at aktørar må gi avkall på individuelle fordelar for å oppnå kollektive gode. I høve til lærande regionar kan som eit utgangspunkt både den lokaliserte kunnskapen og læringsprosessen oppfattast som kollektive gode. Spørsmålet blir då: Kva for føresetnader skal vere til stades for at desse kollektive goda skal bli produserte i lærande regionar?

Omgrepet innovative miljø som forståingsform

I Både i Noreg og i mange andre land legg innovasjonspolitikken no vekt på ei systemteoretisk tilnærming med samhandling mellom private og offentleg aktørar der politikkenes viktigaste oppgåve er å redusere systemsvikt. Manglande innovasjon har blitt forklart med mangelfull teknologisk forståing hos leiinga, svakheiter ved FoU, manglande samarbeid og svikt i rammevilkår. Omgrepet nasjonalt innovasjonssystem har vore sentralt, seinare har det blitt meir snakk om regionale innovasjonssystem og ein meir territoriell

tilpassa innovasjonspolitik (Langeland og Vatne, 2010). Men kanskje er det no slik at ingen av omgrepa fangar røyndomen, fordi mange verksemder er sterkt inne i globale innovasjonssystem, og då blir det spesielt viktig å studere det offentlege si tilrettelegging for innovasjon i slike system.

Ifølgje Camagni (1995) er omgrepet *innovative miljø* eigna som eit forklarande konsept for utviklinga i vellykka nye regionar og som ein normativ handlingsmodell for tilbakeståande regionar. Omgrepet har merksemd på område med element som lokal entreprenørskap, tett samhandling og samarbeid mellom firma, og spesialisert arbeidskraft som fremmar konkurransedyktigheita til det lokale produksjonssystemet. Camagni meiner difor at omgrepet innovative miljø tek opp i seg liknande omgrep, som "fleksibel spesialisering" (Piore og Sabel, 1984) og "industrielle distrikt" (Marshall, 1923), som vi allereie har omtalt. Vidare tek det opp i seg omgrepet "lokale produksjonssystem" (Scott og Angel, 1987) og omgrepet "lokal kontekst", der utviklinga blir stimulert ved at kollektive agentar (samfunnsentreprenørar) arbeider for å fremme lokal entreprenørskap (Johannisson, 1990; Johannisson og Spilling, 1983). Dersom det skal trekkast fram ein skilnad mellom desse omgrepa og omgrepet innovative miljø, er det nye ved innovative miljø at det legg vekt på den innovative prosessen i tillegg til dei faktorane som påverkar effektiviteten i den lokale økonomien. Med tanke på den innovative prosessen trekker Camagni fram to kjenneteikn ved innovative miljø.

Det eine kjenneteiknet er at miljøa *reducerer uvissa* som spesielt er til stades i innovative prosessar, og som mellom anna gjeld innsamling av informasjon, bearbeiding av informasjon, val av avgjerdsrutinar og kontroll med konkurrentar. I store firma blir desse oppgåvene utførte av forskings- og utviklingsavdelingar eller planavdelingar, men i dei innovative miljøa blir denne funksjonen utført av miljøa sjølve gjennom sirkulering av informasjon, imitasjon og gjennom samarbeidsprosessar.

Det andre kjenneteiknet er at innovative miljø har innebygd ein *læreprosess* der kunnskap og kompetanse flyt mellom føretaka. I store firma blir denne funksjonen utført som internt samarbeid mellom forskings- og utviklingsavdelingar og konstruksjonsavdelingar. I innovative miljø med små bedrifter der levetida til kvar eining kan vere kort, blir denne funksjonen teken vare på av kontinuitet på arbeidsmarknaden, av institusjonar og av relasjonar mellom individ.

Slike kollektive prosessar har ifølgje Camagni (1995) synt seg å vere svært effektive til å fremme den innovative prosessen i femten lokale innovative miljø i Europa og USA som har blitt granska. Sjølv om dei femten områda eksisterer i ulike kontekstar, har spesialisert seg på ulike produksjonar og den konkrete innovative prosessen er ulik i kvart område, så er dei sentrale kjenneteikna ved den innovative prosessen

dei same: Folk i områda har ei sterk psykologisk tilhøyrslse til eit lokalsamfunn, og det eksisterer mykje samhandling og synergi innafor området, spesialisering på teknologi eller produkt og utstrekt imitering og kollektiv læring. Aydalot (1986) trekker vidare fram at desse innovative prosessane kan kjenneteiknast ved dei same elementa som har vist seg å vere grunnlaget for økonomisk og kulturell dynamikk i mange historiske og samtidige samfunn, nemleg ein prosess som bygger på psykologisk tillit, sosial interaksjon og praktisk kunnskap. Dette fører Camagni fram til ein definisjon av innovative miljø som:

..”the set of relationship that occur within a given geographical area that bring unity to a production system, economic actors, and an industrial culture, that generate a localized dynamic process of collective learning and that act as an uncertainty-reducing mechanism in the innovation process.”

Camagni (1995:320)

Camagni viser til at forskinga har funne slike miljø både i metropole og ikkje-metropole område, i gamle og i nye industriområde, i grenseregionar og i tilbakeståande område. Det kan vere vanskeleg å avgjere om innovative miljø i tilbakeståande område verkeleg kan karakteriserast som innovative miljø, men Camagni meiner det finst døme på fullt utvikla innovative miljø i slike område, men oftast er det snakk om *potensielle innovative miljø* som kan ha ein del av kjenneteikna, men manglar andre. Uansett meiner Camagni at utviklinga av innovative miljø ikkje kan forklarast med berre interne tilhøve. Ulike former for nettverk mellom føretak, forskingsinstitutt og lokale og regionale styresmakter med sikte på samarbeidsprosjekt innafor utdanning, teknologiutvikling og bygging av infrastruktur er viktige. Gjennom slike former for samarbeid kan den lokale innovative prosessen tilførast nødvendig ny energi.

Fordi ekstern framdriven lokal vekst sjeldan skaper berekraftige prosessar i det lange løp, bør politiske tiltak i form av assistanse og kompensasjon etter Camagnis mening berre settast i verk der det er nødvendig. Tiltak som lokalisering av store føretak til tilbakeståande område kan såleis bidra til å bygge katedralar som lagar ørken i den nære omgivnaden på grunn av den effekten dei kan ha på løns- og prisnivået i området (Camagni, 1995:318).

Som oppsummering på drøftinga skriv Camagni at god infrastruktur og god generell utdanning er viktige føresetnader for eksistensen av innovative miljø, men ut over dette er utvalde politiske tiltak for å stimulere dei menneskelege ressursane nødvendige for å fremme utviklinga i ei innovativ retning. Ein regional politikk for å utvikle innovative miljø i tilbakeleggande område bør difor innehalde (Camagni, 1995:338):

- ei romleg avgrensing til dei mest lovande områda der potensielle innovative miljø allereie eksisterer
- utnytting av eksterne produksjonseiningar. Dei er ikkje berre forsynarar av arbeidsplassar, men også katalysatorar for lokal økonomisk aktivitet
- integrering av ulike politiske intervensjonar. Dette er nødvendig fordi balansen i ein regional utviklingsprosess bygger på ei rekke føresetnader som er knytte til infrastruktur, menneskeressursar, entreprenørskap m.m.
- bruk av selektive verkemiddel og målretting mot utvalde produksjonar. Til dømes bør forskning og teknologisk utvikling rettast mot dei eksisterande økonomiske aktivitetane gjennom ulike former for involvering av lokale gründerar
- etablering av samarbeidsavtalar mellom lokale og eksterne føretak og mellom lokale og eksterne institusjonar

Med denne forståingsmodellen i botnen må vi legge til grunn i plan- og utviklingsarbeid at enkelte lokalsamfunn, kommunar og regionar har kome lenger enn andre i å utvikle kapasitet til endring. Dette kan forklarast på minst to måtar. For det første kan ein forklare læringa som ein historisk prosess. Følgjeleg vil regionar, kommunar og lokalsamfunn som har kome kort no, kunne rekne med at dei på eit seinare tidspunkt vil kome dit andre aktørar er i dag. For det andre kan ein forklare dette med skilnader i romlege tilhøve. Det vil seie at ein ulik læringsssituasjonen regionalt, kommunalt og lokalt kjem av ulike vilkår for læring og kapasitetsbygging. Men etter vår meining kan ingen av dei to måtane forklare på ein fullgod måte kvifor einskilte regionar, kommunar og lokalsamfunn har lært meir enn andre. Difor trur vi det er grunn til å sjå nærare på sjølve innhaldet i læringsprosessen.

Ein modell for læring på ulike nivå

Å lære inneber etter vår vurdering ei evne til å reflektere over egne erfaringar og dermed bli betre skikka til å møte nye utfordringar. Læring kan såleis oppfattast som ein prosess der aktørar prøver å finne betre måtar å realisere verdiane sine, oppfylle interessene sine og tilfredsstillе behova sine på. Men læring dreier seg ikkje berre om læring av nye måtar å realisere gamle verdier, interesser og behov på, læring kan også vere endring av dei gamle verdiane, interessene og behova (Offerdal, 1992). Difor kan det vere ønskeleg å skilje mellom læring på ulike nivå hos individ og i kollektiv som organisasjonar og lokalsamfunn (Bateson, 1985a og b). Ei vanleg tolking av arbeida hans er å dele læring i fire nivå:

- Læring på 0-nivå har vi når den same informasjonen som førte til ei viss handling på eitt tidspunkt, fører til den nøyaktige same handlinga på eit seinare tidspunkt (termostatar, manualar, regelverk og andre faste handlingsmodellar).
- Læring på I-nivå har vi når vi med utgangspunkt i den same informasjonen endrar handlingane våre frå eit tidspunkt til eit anna. Det vil seie at vi har eitt sett av handlingsalternativ, men er i stand til å velje alternativ innafor dette settet.
- Læring på II-nivå har vi når dei alternativa vi vel, er tekne frå andre sett av alternativ enn det vi har valt frå når vi lærte på I-nivå. Vi må her vere i stand til å vurdere andre sett av handlingsalternativ og eventuelt skifte ut det settet vi har brukt så langt. Med andre ord er dette ei form for djuplæring som inneber at vi legg vekt på andre verdiar for handlingane våre.
- Læring på III-nivå, som også blir kalla metalæring, og som eigentleg inneber å lære korleis ein kan lære.

Læring på 0-nivå inneber eigentleg ikkje læring, men illustrerer den enkle instrumentelle forma for programmert handling. Som individ reagerer vi til dømes instinktivt med ei bestemt handling når vi kjenner att ein bestemt situasjon. Vi reagerer såleis med å trekke til oss handa når fingrane registrerer noko varmt. Samanlikninga med ein termostat som slår på og av varmen etter temperaturendringa i rommet, kan også vere ein parallell, men haltar ein del som illustrasjon på det som skjer i samfunnet. Så lenge termostaten i eit rom fungerer som den skal og ingen blæs varm luft på den, vil den ikkje mistolke situasjonen. Men i eit samfunn er situasjonen langt meir komplisert, og faren for at ein mistolkar situasjonen og gjennomfører feil handling er difor stor. Jamfør det vi skreiv ovafor om brot på læringscyklusen.

Tabell 7.1: Korleis læring kjem til uttrykk på ulike nivå

Nivå for læring	Læring i form av	Kan kjennast att som
Rutinelæring	Reglar, standardprosedyre og faste handlingsmønster	Inga endring i handlinga når oppgåva blir oppfatta som lik frå eitt tidspunkt til eit anna
Erfaringslæring	Erfaring, prøving og feiling innafor gjeldande verdiar	Endring frå eitt tidspunkt til eit anna sjølv om oppgåva er tilnærma lik
Djuplæring	Val av nye handlingar baserte på nye verdiar	Endring i situasjonsforståing, visjonar, sjølvrefleksjon
Metalæring	System for planlegging, organisering, rapportering	Endra system for planlegging, organisering, rapportering

Læring på I-nivå gjeld å lære noko substansielt nytt. Denne forma for læring inneber at vi er i stand til å velje mellom alternative handlingar frå eit sett av aktuelle handlingar når vi kjenner att ein bestemt situasjon. Det vil vidare seie at vi kan opptre taktisk i omgivnaden vår på den måten at vi kan velje handlingar som svar på andres handlingar. Med andre ord kan vi også ta omsyn til korleis andre handlar, og ikkje minst korleis vi trur andre vil handle, når vi gjennomfører handlingane våre. Her kan kanskje sjakkspelning vere ein illustrasjon. Her må vi heile tida ta omsyn til den situasjonen vi er i, og kva vi ventar av trekk frå motstandaren. Begge sine handlingar er i alle situasjonar avgrensa av kva brikker ein disponerer, kva for posisjon dei har, og kva for rørsle dei etter spelereglane kan gjere.

Læring på II-nivå gjeld noko prosessuelt nytt og inneber at vi i gitte situasjonar er i stand til å velje mellom fleire ulike handlingsalternativ. Slike handlingsalternativ er normalt baserte på grunnleggande ulike verdiar og synsmåtar. Den handlinga som blir gjennomført, er såleis basert på eit val mellom ulike verdiar og ulike handlingar innafor den valde verdien. Eit typisk eksempel kan vere eit val mellom verdiane økonomisk vekst og økologisk berekraft. Begge desse verdiane har utvikla det som kan oppfattast som aktuelle handlingsmønster for ulike handlingssituasjonar. Det må her leggast til at slike grunnleggande verdival representerer fundamentale endringar i korleis vi definerer no-situasjonen og framtidvisjonen, og kva for handlingar som blir oppfatta som legitime. Læring på dette nivået kan difor mellom anna innebere fundamentale omleggingar av levemåten vår, eller det einskilde vel å kalle djuplæring. Både individuelt og kollektivt er det innebygd sterk motstand mot slike omleggingar. Vi bør rekne med at læring på II-nivå er noko som skjer meir sjeldan enn læring på I-nivå.

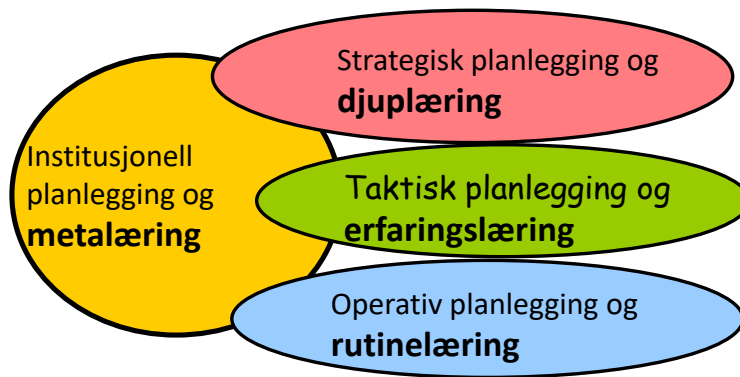
Det ligg i denne modellen at ei maskin kan programmerast til å utføre handlingar på læringsnivå null, men at læring på I-nivå og II-nivå føreset interaksjon mellom individ. Med dette perspektivet på utviklingsprosessar er det lett å forstå kvifor mange trekker fram at læreprosessen krev *aktiv deltaking og breie demokratiske diskursar* (Aristoteles, 1962; Arendt, 1958; Dryzek, 1990; Habermas, 1996 osv.). Det ligg elles i denne modellen at når ein har oppnådd læring på I-nivå eller II-nivå, vil ein for periodar falle tilbake til læring på 0-nivå. Det vil seie at ein praktiserer nye handlingar henta frå det same settet av handlingar som før, eller frå handlingssett basert på nye verdiar. Dette medfører at læreprosessen kan sjåast på som ein prosess med avgjerande *vendepunkt* der ein kan seie at ein har lært noko nytt på I-nivå eller II-nivå.

I tillegg til desse nivåa finst det også eit fjerde nivå eller eit metanivå, det vil seie eit nivå som går på tilrettelegging av læringsprosessen på alle nivåa. Dette nivået inneber å etablere eit system for læring.

Mål- og resultatstyring kan trekkast fram som eksempel på slike system. Formålet med metalæringa er å lære korleis slike system kan utformast for å fremme læring på alle nivå, eller som det også blir uttrykt: korleis ein kan lære å lære.

Vi meiner det er klare samanhengar mellom læring på desse fire nivå og planlegging 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 kan føre til auka produktivitet ved at ein bruker mindre ressursar til å løyse oppgåva. På sikt kan læring på dette nivået likevel ikkje utvikle den planleggande eininga sin kapasitet, 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 plansamheng 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 kjende tema for strategisk planlegging.
- Læring på institusjonelt nivå vil vi sette lik *metalæring*. Denne forma for læring kan knytast til ein organisasjon eller eit samfunn si evne til å reflektere over eiga rutine-, erfarings- og djuplæring og gjere læring til ein integrert del av styringssystemet sitt. Det handlar om å lære å lære, eller å utvikle system for læring som tek vare på alle formene for læring i systemet. Når vi i planlegging bruker omgrepet metalæring, vil vi knyte det til det vi kallar institusjonell planlegging.



137

Figur 7.1: Planlegging og læring på ulike nivå.

Behovet for kontinuerlege diskursar på ulike nivå

I figur 7.1 og i tabell 7.1 viser vi korleis planlegging, evaluering og læring kan nyttast saman i eit plan- og styringssystem. Det som har kome fram av drøftinga så langt, er eigentleg at evalueringa må gjennomførast som ein politisk prosess med fleire diskursar slik Habermas (1996) omtaler dei:

- Det bør gjennomførast ein pragmatisk diskurs som er knytt til fakta, nyttekalkuleringar og kollektive prioriteringar på det operative nivået i planlegginga og med læring på 0-nivå.
- Det bør gjennomførast ein etisk-politisk diskurs knytt til avveging av interesser og ressursar på det taktiske nivået i planlegginga og med læring på I-nivå.
- Det bør gjennomførast ein moralsk diskurs knytt til verdival, visjonar og det strategiske nivået i planlegginga og med læring på II-nivå.
- Dette bør føre fram til ein juridisk diskurs der plandokumenta blir gitt ein status i forhold til andre planar, lover, regelverk og andre legitime styringsnormer.

Å praktisere dei ulike formene for diskursar i ein politisk viljesdannande prosess kan bidra til å gi planlegginga betre legitimitet, men vi vil understreke at å gjere planar legitime er ein kontinuerleg prosess. Innhaldet i planlegginga er ikkje legitimert ein gong for alle, men blir endra kontinuerleg og må difor legitimerast kontinuerleg gjennom ein politisk legitimerande prosess. Det inneber at vi etter at planar er

sette i verk, kan få testa om kommunikasjonen under prosessen har tilfredsstilt validitetskrava til diskursar, til dømes om handlingskontraktar faktisk blei haldne, og om dei handlingane ein valde, gav måloppfyljing. Vidare kan vi få testa om handlingsprogramma for eigen aktivitet og for samarbeid var oppriktig meinte, om dei inngjekk i mengda av symbolpolitikk, eller om andre handlingar blei gjennomførte i staden. Vidare kan vi få ein test på om kommunikasjonen var moralsk riktig, til dømes om visjonsformuleringa og strategivala har medført at ein har definert og aktivisert problem, løysingar, deltakarar og avgjerdshøve som kan forsvarast ut frå moralske standardar og verdier.

Kriterium for evaluering og læring

Etter dette er det rimeleg å trekke fram at evalueringar i samband med plan- og utviklingsarbeid er ein prosess som inneheld alle dei same elementa som planlegginga gjer. Som oppsummering meiner vi at det bør leggjast følgjande vurderingskriterium til grunn for evaluering og læring i plan- og utviklingsarbeid:

Krav til rapporteringar

- Rapporteringa må omfatte vurderingar av plan- og utviklingsprosessane, produkta og prestasjonane og verknadene av dei målt opp mot innhaldet i den operative, taktiske, strategiske og institusjonelle planlegginga.
- Den må innehalde framlegg til endringar i dei institusjonelle, strategiske, taktiske og operative plandokumenta.

Krav til evalueringsprosessen

- Evalueringsprosessen bør vere ein planprosess som fungerer som eit lærande system som knyter saman aktørane i kontinuerlege læringsprosessar.
- Evalueringa bør vere ein legitimeringsprosess basert på juridiske, moralske, etisk-politiske og pragmatiske diskursar.
- Den bør vere ein prosess med både tredimensjonalt, todimensjonalt og eindimensjonalt syn på makt.
- Den bør sette søkelys på den politiske prosessen sin samla produksjon, det vil seie både inntakssida, avgjerdstakinga, uttakssida og effektsida av politikken.
- Den bør bruke adekvate indikatorar og ha ein kritisk refleksjon og dialog kring kva dei fortel.
- Den bør kombinere fleire planleggingsteoriar.
- Den bør kombinere fleire planleggarroller.
- Evalueringa bør ha ei prosess-/prosjektleiing som stimulerer læring på alle læringsnivåa.

Ein evalueringsprosess skal mellom anna bidra til

- å skaffe fram objektiv kunnskap om og folk sine oppfatningar av effektane av plan- og utviklingsarbeidet og endra behov, krav, forventingar, støtte og ressursar i samfunnet og organisasjonen
- å fremme opne demokratiske evalueringsprosessar som involverer både privat, offentleg og frivillig sektor, og som gjennom ulike diskursar kan medføre endra oppfatningar av verkelegheita, føre til ny erkjenning av ønskt framtidstilstand, til nye måtar å organisere på, og til nye tiltak

Krav til prosessleiaren/planleggaren

- Læring inngår i dei andre krava ovafor til planleggaren fordi læring inngår i dei aktuelle reflekterande prosessane på institusjonelt, strategisk, taktisk og operativt nivå.

Kva vi har lært

Vi vil her ikkje kome inn på alle erfaringane våre med evaluering og læring i lokalt, kommunalt og regionalt utviklingsarbeid, men vil trekke fram ein del problem som vi har stridd med, og som vi har prøvd å finne løysingar på.

Læring og evaluering i planlegging

I dei lokale, kommunale og regionale plan- og utviklingsprosjekta vi engasjerer oss i, legg vi stor vekt på å stimulere læringsvariabelen, fordi deltakarane si erfaringslæring er den einaste garantien vi har for at den intensiverte innsatsen i sjølve prosjektperioden kan auke handlingskapasiteten og gi ei mindre avhengig utvikling på lang sikt. Læringsprosessen og læringsresultata blir på den måten sjølve formålet med utviklingsarbeidet, i alle fall på lang sikt. På kort sikt må handlingar truleg vere det viktigaste, fordi oppnådde ønskte resultat ofte er det einaste som kan halde oppe mobiliseringa for vidare arbeid. Vidare må det leggest til at for å produsere resultat trengst både organisering, mobilisering og legitimitet. Difor blir legitimering, mobilisering, organisering, gjennomføring og læring gjensidig avhengige element i plan- og utviklingsprosessar. På mange måtar representerer læringsprosessen og læringsresultata bindestoffet mellom desse variablane. Utan læring vil utviklingsvariablane ikkje støtte kvarandre, og dersom det skjer,

blir det heller inga læring. Det er på mange måtar evna til å lære som avgjer eit samfunn og ein organisasjon sin handlingskapasitet.

Når det å stimulere kontinuerlege utviklingsprosessar blir avgrensa til prosjektarbeid i korte tidsperiodar, kan det vere vanskeleg å gi stimuleringa av læringsvariabelen den posisjonen den verkeleg fortener. Læring er ofte noko som først viser seg etter noko tid, og kan i liten grad vere med på å legitimere ressursbruken i prosjekta. Merksemda blir difor ofte retta inn mot dei konkrete resultat, det vil seie produkta og prestasjonane (output) og ikkje effektane av dei (outcome). Vi har ovafor skrive om korleis rikeleg med pengar i prosjekt kan medføre omfattande konkrete resultat, men vi har også skrive at dersom slike resultat har kome fram utan lokal deltaking, blir den lokale læringseffekten tvilsam, og avhengigheita til eksterne velgjerarar kan auke.

Over tid vil deltakarane i politiske institusjonar uvilkårleg utvikle «tunnellsyn» som verkar utveljande på kva som skal oppfattast som problem og løysingar. Evalueringar i form av intern rapportering om produksjonen, produkta og verknadene vil difor i stor grad verke sjølvlegitimerande og vil innehalde argument for å oppretthalde noverande status. Endringar i form av å definere nye problem og løysingar blir difor ofte knytt til aktiveringa av nye deltakarar og nye avgjerdshøve. Dette vil normalt krevje at interne evalueringar blir supplerte med eksterne og "uavhengige" evalueringar. Slike eksterne evalueringar kan utførast av enkeltpersonar som skriv rapportar om tilstanden målt opp mot oppsette mål og retningslinjer, men faren for at desse personane ikkje er tilstrekkeleg kritiske til den politiske institusjonen, er alltid til stades, spesielt dersom oppdraget blir finansiert av den same institusjonen som blir evaluert. Vidare medfører eksistensen av uklare mål alltid at evaluatoren legg inn sine egne verdibaserte tolkingar og forståingar av måla, og då kan ikkje evalueringa oppfattast som objektiv.

Det er eigentleg berre breie og opne demokratiske prosessar som kan tilleggast truverde til å utføre evaluering av politiske institusjonar. Men slike evalueringar må innebere ei bortimot kontinuerleg mulegheit til å melde seg som deltakar og til å argumentere for nye problem og løysingar. Dette krev ei meir fleksibel oppfatning av avgjerdshøve enn det vi tradisjonelt har. Å skipe til slike nye avgjerdshøve blir difor ei sentral oppgåve framover i plan- og utviklingsarbeid. Det kan innebere både å tillate meir offentlegheit og innsyn og å lage nye politiske institusjonar.

I politiske prosessar med uklare situasjonsvurderingar og målformuleringar må vi vere merksame på at når vi overlèt evalueringsarbeidet til ein person eller ei gruppe av personar, gir vi personen eller gruppa stor makt til å karakterisere røyndomen og til å vurdere den opp mot deira fortolking av korleis

situasjonen burde vere. For å oppnå lokal og regional kapasitetsbygging krev evalueringsarbeid difor stor grad av openheit og offentlegheit, slik at andre kan sette seg inn i stoffet og etterprøve rapporteringane og evalueringane. Difor kan breie demokratiske prosessar, baserte på den ideelle samtalsituasjonen, vere ein alternativ måte å organisere evalueringar på. Internasjonalt blir omgrepet *empowerment evaluation* brukt om slike prosessar, sjå Fetterman (2005), og denne forma for evaluering er både i formål og arbeidsmåte samanfallande med den forma for planlegging som vi omtaler i denne boka.

Tradisjonelle årsmeldingar gir lite bidrag til læring

Vi har ofte erfart at tradisjonelle årsmeldingar, baserte på skriftlege rapportar nedafrå i organisasjonane og makthierarkiet, har ein symbolsk verdi for å synleggjere at styringsverket er moderne og driv med evaluering og rapportering. Aktiviteten har likevel ofte ein avgrensa verdi som bidrag til læring. Rapporteringa blir i stor grad definert som ei administrativ oppgåve, dei folkevalde handsamar berre den informasjonen dei får servert, og dei deltek ikkje aktivt i prosessen rundt innhentinga av informasjonen. Søkelyset blir gjerne retta mot det mest synlege og på det som er lettast å måle. Det vil seie at produksjonen blir vurdert opp mot dei mest operasjonaliserte måla. I stor grad vil det seie forbruket av ressursar i forhold til løyvde ressursar (produktivitet). Vidare har rapportørane ein tendens til å rapportere berre det som er bra. Dei teier gjerne om det som er vanskeleg, og det som dei ikkje har makta å få til, i alle fall når dei skal stå til rette overfor overordna. Til slutt vil vi trekke fram at dei som rapporterer til overordna styringsorgan, i liten grad føler at dei får tilbakemeldingar frå desse organa. Med desse svakheitene kan rapporteringar berre i liten grad bidra til læring av den typen vi har skissert ovafor. Spørsmålet blir følgjeleg korleis rapportering og evalueringa kan forbeistrast for å gi meir læring.

Noko kan teljast, men noko må forteljast

Igjen ser vi svakheitene med ein prosess som er prega av instrumentell rasjonalitet. Den praktiserte evalueringa, med vekt på rapportering nedafrå, føreset at ei synoptisk planlegging har blitt utført, og at det eksisterer stabile og aksepterte målsettingshierarki som aktivitetane og konsekvensane kan målast opp mot. Når desse målsettingshierarkia ikkje eksisterer, bryt læreprosessen saman. Men nettopp fordi dei politiske måla er uklare, må evalueringa gjerast til ein del av den politiske prosessen. Difor må også evalueringa baserast på kommunikativ rasjonalitet og demokratisk diskursar der produksjonen og effektane blir vurderte opp mot deltakarane sine individuelle og kollektive forventingar og målsettingar. I

ein open demokratisk diskurs kan alle få høve til å uttrykke i kva grad dei meiner institusjonelle, strategiske, taktiske og operative målsettingar er oppfylte, samstundes som dei kan drøfte justeringar av måla.

For å få ein mest muleg kritisk prosess kan det vere svært nyttig å stimulere den politiske opposisjonen og opposisjonelle enkeltpersonar til å kome med sine synspunkt. I motsetning til dei i maktposisjonen kan nettopp opposisjonen ha mykje å vinne på å trekke fram dei kritikkverdige tilhøva som dei styrande helst ikkje vil skal kome fram. Den same rolla kan kritisk journalistikk ha. Vidare er det viktig at borgarane får delta i evalueringsprosessane, ikkje berre gjennom instrumentelle brukarundersøkingar, men i dialogar der dei får kome fram med sine oppfatningar og historier. Spissformulert kan ein seie at noko kan teljast, men noko må forteljast. Nye sosiale medium som Twitter, Facebook og likande kan her spele ei rolle for å få til ein open dialog og kome i tillegg til allmøte i organisasjonar og opne folkemøte i samfunn. I slike kritiske offentleg prosessar bør vi rekne med at dei måla som vi har fått nedfelt i plandokument, kan bli endra. Dette kan på den eine sida oppfattast som uttrykk for auka erkjenning og læring og dermed som eit bidrag til å føre plan- og utviklingsprosessen vidare. Men det kan også oppfattast som ei etterrasjonalisering, der ein justerer og omtolkar måla for å få dei til å stemme betre med oppnådde resultat.

Behov for djuplæring

For at utviklingsarbeid skal medføre varige endringar, krevst det ofte at ein oppnår djuplæring. Det inneber, som vi har skrivne ovafor, endringar av verdiar og med det også endringar av handlingar. Til dømes er det for folkehelsearbeidet eit overordna mål at folk skal ta større ansvar for eiga helse med å ete sunnare, mosjonere meir, røyke mindre osv. I folkehelsearbeid ser vi ofte at utviklingsarbeidet kan medføre slike handlingsendringar så lenge utviklingsarbeidet pågår og fokuset på å måle slike effektar er til stades. Men når programma og prosjekta er avslutta, fell folk ofte tilbake til gamle handlingsmønster. For utviklingsarbeid generelt, og for folkehelsearbeidet spesielt, medfører det at folk ikkje har oppnådd kapasitet til å ta meir vare på eiga helse, og at utviklingsarbeidet såleis må reknast som ikkje vellykka. Den same tendensen kan registrerast i anna utviklingsarbeid. Det betyr i klartekst at det ikkje har skjedd reell og varig djuplæring. Likevel ser ein ofte at slike prosjekt blir rapporterte som vellykka fordi evalueringane legg vekt på dei konkrete produkta og prestasjonane arbeidet har bidrege til (output), og ikkje på effektane og konsekvensane (outcomes og impacts), jf. figur 1.1.

Arbeidsoppgåver – individuelle

1. Rapportering og læring har etter kvart blitt tillagt større vekt i kommuneplanlegginga. Gjer greie for Bateson sine ulike nivå for læring og korleis dei kan koplast til kommuneplansystemet.
2. Ta utgangspunkt i eit plan- og utviklingsarbeid som du kjenner til og reflekter over kva for nivå på læringa som er nødvendig å oppnå for at arbeidet skal bli vellykka. Sjå tabell 7.1 og figur 7.1.

Arbeidsoppgåver - gruppe

3. Gå tilbake til kapittel 2 og leit fram målformuleringane for prosjektet de definerte, og reflekter over i kva grad konkretiseringa av prosjektet i dei påfølgjande arbeidsoppgåvene har potensial til å medføre ønska måloppnåing.
4. Dersom de kan gå saman i ei gruppe på 5-9 personar kan de bruke *Dugnadshefte 5 Kreativ prosess- og resultatevaluering* til å vurdere prosjektet slik de har konkretisert det i dei gjennomførte arbeidsoppgåvene. Alternativt kan det bruka *Dugnadshefte 5 Kreativ dokumentevaluering* dersom det føreligg eit plandokument eller ein rapport, årsmelding eller likande. De finn *Handbok for kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden* og aktuelle dugnadsheft i vedlegget.

8 Kommunal planlegging og handlingskapasitet

Plan- og bygningslova er ei omfattande lov som i tillegg til byggesakshandsaming gjeld planlegging på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I dette kapitlet vil vi berre trekke fram det som er sentralt for utforminga av planleggingsystemet på kommunalt nivå. Lovteksten er klar på område som arealplanlegging og medverknad, men er meir å oppfatte som retningsgivande på område som utforming av og innhald i kommuneplanlegging. Kommunane har i stor grad fått handlingsrom til å tilpasse plansystemet sitt etter egne behov, og slik må det vere i eit land med kommunar som i folketal spenner frå fleire hundre tusen til nokre hundre innbyggjarar.

Kort om lovteksten

Av § 1–1 *Lovens formål* går det klar fram at det å fremme heilskapleg utvikling er viktig. Lova skal fremme ei berekraftig utvikling til beste for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar. Det skal leggest vekt på langsiktige løysingar, og konsekvensar for miljø og samfunn skal omtalast. Vidare skal planlegging og vedtak vere opne og føreseielege og sikre medverknad for alle berørte interesser og styresmakter. Det blir understreka at prinsippet om universell utforming skal følgjast i planlegginga og i det einskilde byggetiltak. Det same gjeld omsynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivingane.

Frå § 3–1 Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, vil vi trekke fram at planlegginga skal fremme heilskap ved at sektorar, oppgåver og interesser i eit område blir sett i samanheng gjennom samordning og samarbeid om oppgåveløysing mellom sektorstyresmakter og mellom statlege, regionale og kommunale organ, private organisasjonar og institusjonar og ålmenta. Her blir det presisert at planlegginga skal fremme folkehelse og samfunnssikkerheit, motverke sosiale skilnader, førebygge kriminalitet, ta klimaomsyn osv.

Her kan vi også ta med § 3–2 *Ansvar og bistand i planleggingen*, som seier at alle offentlege organ har rett og plikt til å delta i planlegginga når den vedkjem deira saksfelt eller deira egne planar og vedtak, og dei skal gi planleggande styresmakt informasjon som kan ha betydning for planlegginga. Denne paragrafen er viktig som juridisk grunnlag for den planleggande styresmakta til å trekke berørte styresmakter med i partnerskapsordningar. Dersom berørte styresmakter ikkje deltek tidleg i planprosessen, kan det innebære at dei mistar retten til motsegner seinare i prosessen, jf. § 5–5 *Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse*.

Vidare må det trekkast fram at § 5–1 *Medvirkning* understrekar at: *Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. 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.*

Denne paragrafen er viktig, men det må seiast at slik medverknad som denne paragrafen legg opp til, kan vere vanskeleg å kombinere med at private aktørar fremmar eigne regulerings- og utbyggingsplanar. Utfordringa er då ofte å få til reell medverknad etter at berørte partar har kome fram til semje seg imellom om eit planforslag, kanskje har dei også inngått ein utbyggingsavtale.

Når det gjeld sjølve kommuneplanlegginga, vil vi trekke fram følgjande frå § 10–*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.*

Slik vi forstår lova, kan planstrategien vere det vi kallar institusjonell planlegging eller ein plan for plan- og utviklingsarbeidet, men planstrategiarbeidet kan også leggest opp til å vere utarbeiding/revidering av kommuneplanen. I denne samanhengen må det også nemnast at § 4–1 *Planprogram* slår fast: *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.*

Vidare må det nemnast at § 4–2 *Planbeskrivelse og konsekvensutredning* krev følgjande: 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.

Dessutan må det nemnast at § 4–3 Samfunnssikkerheit og risiko- og sårbarheitsanalyse krev følgjande: *Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarheitsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse.*

Fra § 5–2 Høring og offentlig ettersyn kan vi ta med dette: *”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.”*

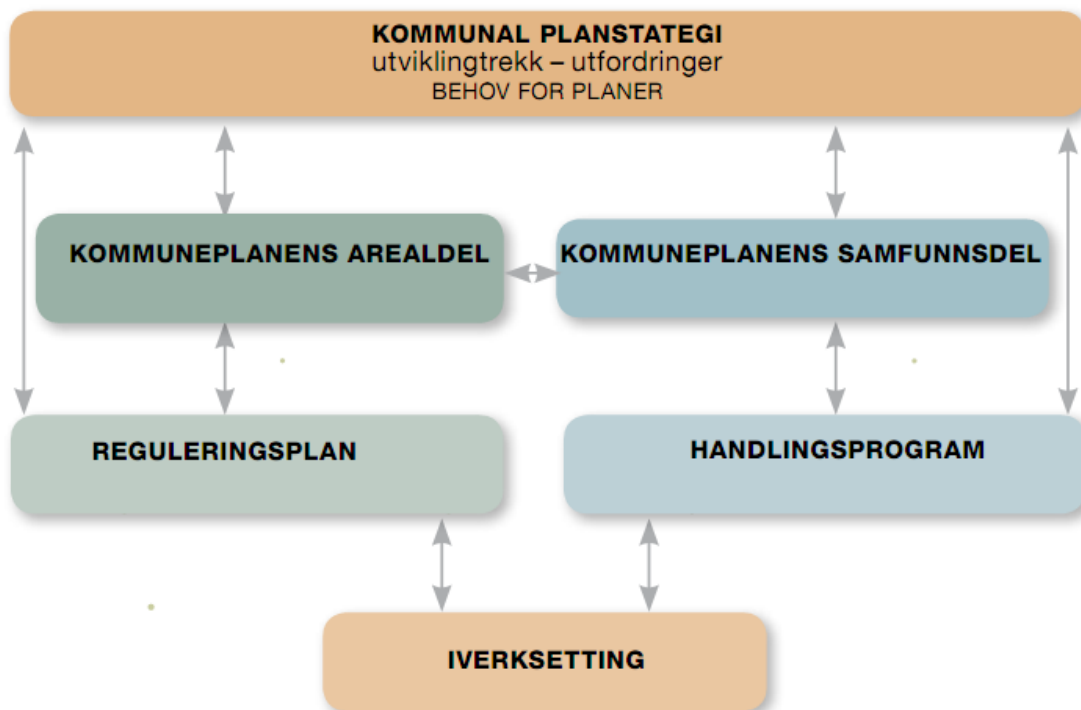
Sjølve kommuneplanlegginga er omtalt i fleire paragrafar. Den mest overordna er § 11–1 *Kommuneplan* som seier dette: *Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, 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.*

Dette blir utdjupa i fleire paragrafar, som oppsummert gir oss følgjande plansystem og omgrep:

- Ein kommunal planstrategi som basert på vurderingar av utviklingstrekk og utfordringar skal vurdere behovet for planar, og lage ein plan for planlegginga og dermed seie noko om korleis planlegginga kan inngå i den kommunale styringa og leiinga
- Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringar, visjonar og mål knytte til kommunen både som samfunn og som organisasjon. Samfunnsdelen bør innehalde ein omtale av alternative strategiar for utviklinga i kommunen. Kommuneplanens samfunnsdel skal leggast til grunn eller gi retningslinjer for arealbruken.
- Handlingsprogram er konkretisering og prioritering av tiltak og endringar som følgjer av kommuneplanens samfunnsdel.
- Kommuneplanens arealdel gjeld kommunens arealdisponering med utgangspunkt i samfunnsdelen. Arealplanen skal vise samanhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Arealplanen blir dermed eit viktig verkemiddel for å vise dei fysiske og arealmessige konsekvensane av valde mål og strategiar for kommunen. Ein vedteken arealdel er juridisk bindande.

- Reguleringsplanar er meir detaljerte planar for arealbruk i utvalde delar av kommunen.
- I tillegg kjem kommunedelplanar som kan omfatte geografiske område som bydelar og bygdelag, sektor- og verksemdsområde som barn og unge, kultur, eldre og friluftsliv eller tema som folkehelse, rus og trafikktryggleik, som ofte involverer både geografiske område, sektorar og verksemdsområde.

Departementet har framstilt plansystemet som på figur 8.1.



Figur 8.1: Det kommunale plansystemet

Kjelde: Miljøverndepartementet (2009)

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. Forslag 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 opp-gaver, 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 kommuneplanens 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.

Evalueringa av plandelen av Plan- og bygningslova

Det har nyleg blitt avslutta ei forskingsbasert evaluering av plandelen av Plan- og bygningslova og det føreligg to bøker som drøftar i kva grad gjeldande lov er konsistent som rettsleg system, og korleis spenningane mellom dei mange og til dels konkurrerande måla og intensjonane i lova utspelar seg i praksis (Hanssen og Aarsæther, 2018 a og b). Dei skriv at hovudfunna i evalueringa kan summerast i åtte punkt (Hanssen og Aarsæther, 2018 c):

1. Høg legitimitet

Lova har i hovudsak høg legitimitet og lova blir oppfatta som eit nokolunde samlande verktøy for utvikling og vern. Nærings- og utviklingsaktørar, planleggarar, folkevalde, representantar for sivilsamfunn og sektorstyresmakter gir i hovudsak uttrykk for at lova gir føremålstenlege spelereglar og ramme for å avklare konflikhtar.

2. Tung arv frå arealplanlegginga

Historisk sett her lova lagt vekt på arealplanlegging, men gjennom fleire lovrevisjonar har lova blitt endra med vekt demokratiske prosessar, til dømes medverking, og ikkje minst breiare samfunnsomsyn som til dømes berekraftig utvikling. Framleis er dei juridisk bindande planinstrumenta knytt til arealplanlegginga, og det synest framleis vere behov for å styrke det breiare samfunnsperspektivet i lova.

3. Behov for meir strategiske grep

Det breie samfunnsomsynet som mellom følgjer av formålet om å fremme berekraftig utvikling, gjer at den lokale og regionale planlegginga må ta stilling i verdidebattar og ta strategiske val som er tilpassa den lokale og regionale situasjonen i notid og framtid når det gjel omsyn som klima, miljø, naturmangfald, folkehelse, sysselsetting, verdiskaping m.m. Slike avklaringar er tenkt handsama i kommunale og regionale planstrategiar og skal følgjast opp i det vidare planarbeidet. Men evalueringa tyder på at kommunar framleis driv strategiske utviklingsarbeid som burde vore kopla til plansystemet og dei overordna planprosessane. Døme på dette er stad- og byutviklingsstrategiar, klimaplanar, næringsstrategiar og omdømeprosjekt. Evalueringa peikar på fleire aktuelle endringar som vi kjem tilbake til nedafor.

4. Langt på veg eit fleirnivådemokrati, men fleire sektorlover er ikkje kopla på

Evalueringa viser at Plan- og bygningslova som eit fleirnivådemokrati langt på veg fungerer som ein institusjonalisert arena der sektoromsyn og interesser møtast og avvegast. Ordninga med motsegner har

bidratt til dette. Hanssen og Aarsæther (2018c) tek likevel til orde for å betre samanhengen og konsistensen i plansystemet der det er mangelfulle koplingar. Dette gjeld primært tidlegfase utgreiingar om sjukehusbygg og tiltak som vindkraftutbygging etter Energilova. Her foreslår evalueringa å gi fylkeskommunar som regionale planstyresmaket ein meir sentral posisjon. Byvekstvtalar er i også ein del av regional plan sitt gjennomføringsapparat når det gjeld areal- og transportplanlegging, men denne planlegginga er ikkje underlagt prosesskrava i Plan- og bygningslova.

5. Behov for å utrekne og fordele planskapt verdier

Kommunar brukar i dag høvet dei har til å krevje at utbygger bidreg til å koste infrastruktur og nye fellesanlegg i nye utbyggingsprosjekt (Nordahl, 2018), men evalueringar viser det er mange uklarheiter i lovverket. Vidare det et behov for lovendringar som kan gi meir rettferdig fordeling av byrder mellom grunneigarar.

6. Behov for meir demokrati og styrka sosial berekraft

Lova har klare forventingar om at det lokalt og regionalt skal arbeidast for å sikre sosial berekraftig utvikling, her under folkehelse, motverke sosiale helseulikskap og bidra til å hindre kriminalitet, men lova sikrar i liten grad verkemiddel som kan sikre slik utvikling. Vidare etterlyser evalueringa forventingar om at det i planstrategien bør inngå ein plan for korleis sikre brei medverking i planarbeidet.

7. Behov for styrka miljøberekraft med vekt på klima og artsmangfald

Funn i evaluering indikerer at lova ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar klimaomsyn og naturmangfald i lokal planpraksis, og at dette arbeidet må styrkast mellom anna gjennom betre data om situasjonen og om summeringseffektar frå stykkevis planlegging, og gjennom å styrke den regionale planlegginga for å sikre kommuneoverskridande økosystem og biotopar.

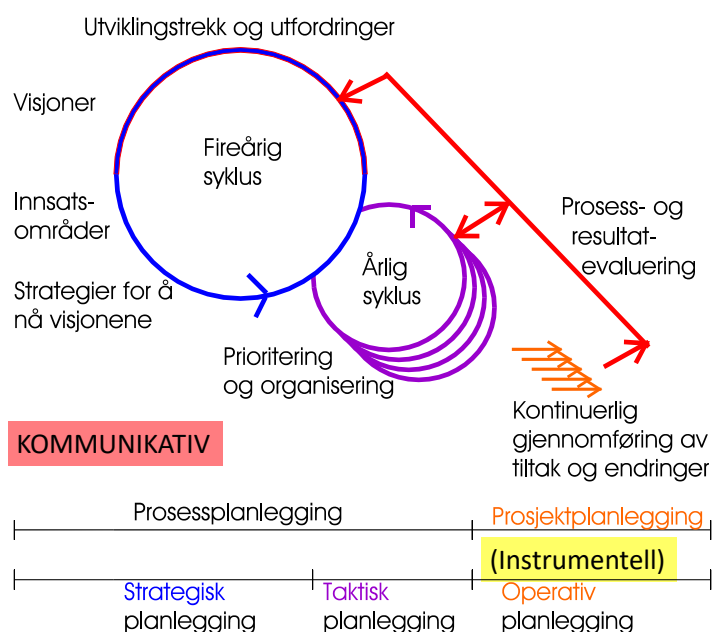
8. Behov for styrka kompetanse, særleg i små kommunar

Evalueringa held fram at lokaldemokratisk nærleik er ein styrke, men at evalueringa avdekkar at særleg små kommunar har mangel på kapasitet og kompetanse til å bruke planverktøya som strategiske og politiske instrument og til å operasjonalisere berekraftomgrepet. Medan dei store kommunane har inkludert heile breidda i berekraftomgrepet, har små kommunar vektlagt den økonomiske dimensjonen. Det same synes gjelde det å trekke innbyggerane med planlegginga gjennom medverking (Ringholm og Nyseth, 2018).

I sin konklusjon meiner Hanssen og Aarsæther (2018c) at funna aktualiserer eit syn på berekraft der både samfunn og økonomi er omkransa og avhengig av biosfæren (resilience-perspektiv), og difor må menneskeleg aktivitetar i større grad ta omsyn til naturens tolegrense. Det følgjer av Plan- og bygningslovas formålsparagraf at når det skal avgjerast kva som er berekraftig, skal omsynet til framtidige generasjonar vektleggast. Det inneber at kortsiktig nyttelegg skal målast mot langsiktig normloggikk. Planleggingas legitimitet er avhengig av planpraksisen sikrar både økonomisk, sosial og økologisk berekraftig utvikling både på kort og lang sikt. Sjå elles kapittel 1 og særleg figur 1.2 i denne boka.

Vår tolking av det kommunale plansystemet

I figur 8.2 har vi basert på det vi så langt har skrivne om planlegging, gjort ei tolking av det kommunale plansystemet basert Plan- og bygningslova. Her er det innarbeidd eit skilje mellom instrumentell og kommunikativ planlegging, prosess- og prosjektplanlegging, og mellom institusjonelle, strategiske, taktiske og operative former for planlegging, samt prosess- og resultatevaluering. Vi har også skissert syklusar og innhaldet i dei ulike formene for planlegging. Det som figuren ikkje viser er at vi også skil mellom planlegging i kommunen som samfunnet (samfunnsplanlegging) og kommunen som organisasjon (verksemdsplanlegging). Vi tek først for oss kommunal samfunnsplanlegginga og deretter kommunal verksemdsplanlegginga.



Figur 8.2: Plansystem og planleggingsformer

Kommunal samfunnsplanlegging

Institusjonelt nivå

Kommunane har i gjeldande lov eit særskilt ansvar for å drive samfunnsplanlegging, og på det institusjonell plannivået forventar vi å finne eigne godkjende planar og ei avklaring av kva for status desse har seg imellom og i høve til andre planar og retningslinjer. Vidare forventar vi å finne institusjonelle partnerskapsavtalar med overordna styresmakter om deltaking i utviklingsprogram 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 lova kallar *planstrategi*. Mange kommunar vil nok finne det formålstenleg å slå saman institusjonell planlegging i samfunnet og organisasjonen i éin prosess og eitt dokument.

Her vil vi i tråd med Hanssen og Aarsæther (2018c) trekke fram behovet for å klargjere både formålet med og opplegget for medverking i planlegginga. Eit godt gjennomtenkt og gjennomført planarbeid har stor betydning for kva legitimitet planen oppnår, og særleg synes graden av kommunikativ planlegging og deltaking i prosessen å vere avgjerande for legitimiteten. Sjå tekstboks 8.2 med utdrag av ei masteroppgåve som analyse gjennomføring av planar i eit kasus-prosjekt i Arendal, og som vurderer samfunnsutviklingsprosjektets legitimitetstilstand (Lien, 2015).

Lovteksten skil 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 eit ledd i varslinga av planoppstart lagast eit planprogram som grunnlag for planarbeidet. Dette er å forstå slik at planprogrammet kjem i *tillegg* til planstrategi og er særleg aktuelt for den delen av planlegginga som gjeld arealbruken og miljøverknadene. Her kjem også konsekvensvurderingar og dessutan samfunnssikkerheit og risiko- og sårbarheitsanalysar inn som planinstrument (§ 4–2 og § 4–3). Det inneber at det ved oppstart/revidering av både kommuneplanen sin samfunnsdal og kommuneplanens arealdel må utarbeidast ein planstrategi, eit planprogram og ein analyse av samfunnssikkerheit, risiko og sårbarheit.

Strategisk nivå

Det strategiske planleggingsnivået går ut på å avklare sterke og svake sider i no-situasjonen, vurdere mulegheiter og truslar i framtida og formulere ein visjon om den ønskete framtidssituasjonen. På dette nivået forventar vi å finne langsiktige plandokument med prioriterte innsatsområde der verdivalet

nedfeller seg i mål og retningslinjer for samfunnsutviklinga (kommuneplanens samfunnsdel) og strategiar for 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 på strategisk nivå i kommunes verksemdsplan, men ein del kommunar vil nok finne det formålstenleg å slå saman strategisk planlegging for samfunnet og organisasjonen i éin prosess og eitt dokument. Vidare reknar vi med at dei strategiske måla og retningslinjene nedfeller seg i dei taktiske og operative plandokumenta.

Taktisk nivå

Her reknar vi med å finne arealplanar som er juridisk bindande (kommuneplanens arealdel) og handlingsprogram for samfunnsutviklinga (kommuneplanens handlingsdel). Begge desse plandokumenta gjeld koordinering og prioritering av ressursbruken i samfunnet. Ein vedteken arealdel er juridisk bindande, men eit kommunalt handlingsprogram er berre gjeldande så langt partane forpliktar seg og utfører forpliktinga si (taktiske partnerskapar). I kommuneplanens handlingsdel forventar vi å finne dei ulike samfunnsretta tiltaka og ei avklaring av dei ulike aktørane sine roller i gjennomføringa av desse tiltaka. Dei tiltaka kommunen som organisasjon skal gjennomføre heilt eller delar av, reknar vi også med å finne i den taktiske delen av kommunen sin verksemdsplan (økonomiplan med årsbudsjett).

Operativt nivå

Her reknar vi med å finne konkrete reguleringsplanar og byggeplanar, og ikkje minst dei tiltaka og prosjekta som blir gjennomførte i partnerskapar mellom aktuelle samfunnsaktørar (operative partnerskapar som utbyggingsavtalar, prosjekt m.m.). Vidare reknar vi med å finne avtalar om korleis desse aktivitetane skal driftast. Sjølve drifta av aktivitetane blir normalt teken hand om av ein eigen organisasjon eller inngår som ein del av eksisterande organisasjonar si drift og er dermed ein del av deira verksemdsplanlegging.

Rapportering, evaluering og læring

Her er det igjen slik at kommunane 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 institusjon 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 opprekning av produkt og prestasjonar (output). Dette kan fortelje noko om ein har følgd gjeldande reglar og rutinar, og om ein har arbeidd i samsvar med vedtekne budsjett og planar. I tillegg til slik rapportering må det skaffast fram data om korleis borgarane opplever og vurderer situasjonen (outcome og impacts), og ikkje minst må det leggest opp til ein brei dialog mellom alle aktørane i samfunnsutviklinga slik at grunnleggande verdiar og normer kan bli erkjende.

Dette gjeld ikkje minst folkehelsearbeidet, der formålet er at folk må ta meir ansvar for si eiga helse, og at dei dermed mellom anna må legge om til ein meir fysisk aktiv livsstil. Ei slik omlegging er det vi kallar djuplæring, og det er ei læring som ikkje kan vedtakast eller påførast, men som må vekse fram i kvart enkelt menneske som ein del av ein erkjeningsprosess. I dette arbeidet er folkehelsestatistikk, kommnehelseprofilar, brukargranskingar m.m. nyttig, men eit vellykka plan- og utviklingsarbeid inneber at folk erkjenner situasjonen dei er i, og om nødvendig er med på å tiltak for å korrigere retninga på utviklinga. Oppsummert kan forventingane våre framstillast som på figur 8.3.

Kommunens samfunnsplanlegging



Figur 8.3: Kommunens samfunnsplanlegging

Basert på Elias Lien 2015: Planlegging som legitimerende verktøy. Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og ledelse. Volda: Høgskulen i Volda

Denne avhandlingen er en studie av det utviklingsarbeidet som lenge har- og fremdeles foregår i Barbu bydel i Arendal. Fokusområdet er knyttet veien frem mot politiske vedtak og fysisk forandring. Mange planer har slitt med å oppnå aksept og har ikke blitt gjennomført. Man kan dermed si at det er et studie av gjennomføringen av planer i Barbu, sett fra et perspektiv som knytter planlegging og legitimitet sammen og ser på planlegging som et verktøy for å oppnå (eller etablere) legitimitet.

Institusjonell planlegging. I samfunnsutvikling er for øvrig også den legale legitimiteten en viktig forutsetning for den institusjonelle planleggingen, men her øker i tillegg behovet for å etablere andre former for legitimitet ettersom konteksten blir mer kompleks og mangfoldig, både i forhold til interesser, hensyn, jus, innflytelse, påvirkning m.m. I tillegg til planlegging etter Plan- og bygningsloven nevner Amdam (2011) også andre lover, regelverk og formelle plandokument som har blitt godkjent gjennom behandlingsrunder etter gjeldende regulative rammer som en tilhørende del av legalt legitim institusjonell planlegging. Det være seg vedtatte kommuneplaner, arealplaner, økonomiplaner, reguleringsplaner og budsjett. Det tyder på at flere av disse prosessene kunne blitt gjort annerledes, noe som også blir direkte nevnt av kommunens representanter og ledere. Men for å påvirke dette, er det ikke nødvendigvis den legale legitimiteten som må heves. Det er de andre legitimitetsformene. Gjennom styrking av andre former for legitimitet kan den institusjonelle planleggingen nyte fremskritt og forbedring.

Strategisk planlegging. Denne formen for planlegging kan sies å være særs avhengig av moralsk/normativ legitimitet for å skape bred aksept og tyngde. Det er ikke grunn til å kritisere alle elementer ved den strategiske planleggingen. Ved flere tilfeller har det blitt gjennomført mobiliserende grep fra flere maktposisjoner som har endret de store utviklingslinjene i prosjektet. Likevel indikerer intervjuene en periodevis svekket moralsk legitimitet grunnet uryddighet og utydelighet i forhold til signaler fra kommunen vedrørende visjon, retning og alternativer som har hatt mye å si for de store utviklingstrekkene. En klar oversikt over hva som er reelt og politisk gjennomførbart er viktig informasjon som kan styrke moralsk og normativt omdømme. En samlet stemme og klare signaler fra kommunen som aktør er her en viktig del av å etablere en slik form for legitimitet. Dette handler om kommunikasjon. Det handler også om ryddighet i forhold til alternativer med store konsekvenser for visjoner for det aktuelle området.

Taktisk planlegging. Det er bare politikken som kan justere eller endre på vedtatte planer. Derfor er påvirkning av politikk en måte å drive taktisk planlegging på. Sett fra den ene siden høres dette kanskje ut som institusjonell planlegging, og det kan det for øvrig også være. Men institusjonen er ikke lenger en forutsetning, som åpner for påvirkning også fra privat og frivillig sektor. Parkaksjonen som skiftet ut halve bystyret er et godt eksempel på dette. Og parken endte opp med å bli større enn opprinnelig tenkt fra kommunens side. I ressursfordelende prosesser er den kognitive legitimiteten den viktigste i tillegg til den legale (som alltid må være tilstede). Endring i avtaler, ressursfordelende handlinger og endringer i planer som styrer i detalj er en del av taktisk planlegging. Den kognitive legitimiteten ligger i å være tilpasset vårt mentale bilde av virkeligheten. Vrangforestillinger og eller skjevheter i forståelsesrammen til et prosjekt svekker da denne legitimiteten. I tråd med delkonklusjon tyder det på at den kognitive legitimiteten er/har vært svekket på dette området. Det virker ikke som at det har blitt etablert en felles forståelsesramme blant de involverte aktører og berørte i forhold til viktige ramme-settende informasjon. Det virker altså ikke som prosjektet har nådd såkalt comprehensibility.

Operativ planlegging. Ut ifra at prosjektet har kommet greit ut økonomisk og at flerparten av utvalgets argumenter indikerer at prosjektets sluttresultat vil ha nytte for samfunnet generelt, tyder det på at den pragmatiske legitimiteten i utgangspunktet virker ivaretatt ut i fra den informasjonen forsker har opparbeidet seg. Alt har nyanser, unntak og er åpent for diskusjon, men jevnt over kan argumentene for samfunnsnytte sees på som solide. Med forståelse for at andre meninger er tilstede på dette punkt, ønskes det ikke å tas stilling til prosjektets sluttresultat. Likevel kan det nevnes at den operative planleggingen representerer sluttfasen i et samfunnsutviklingsprosjekt, og at det videre kan hevdes følgende:

Uløste problemer fortsetter inn i neste fase. Dersom sviktende legitimitet er reell i tidligere faser, vil det øke kompleksiteten i de senere runder. Ved å vie større fokus til de indikerte mangler i moralsk/normativ og kognitiv legitimitet og gjøre noe med dette i fremtiden, kan det antas at det vil redusere utfordringer, kompleksitet og uorden i avsluttende planfase ved suksess. Denne avhandlingen er en studie av det utviklingsarbeidet som lenge har- og fremdeles foregår i Barbu bydel i Arendal. Fokuserområdet er knyttet veien frem mot politiske vedtak og fysisk forandring. Mange planer har slitt med å oppnå aksept og har ikke blitt gjennomført. Man kan dermed si at det er et studie av gjennomføringen av planer i Barbu, sett fra et perspektiv som knytter planlegging og legitimitet sammen og ser på planlegging som et verktøy for å oppnå (eller etablere) legitimitet.

Positive:

- Det gjenkjennes ikke umiddelbare tegn på at output-legitimitetens ivaretagelse bør kritiseres.
- Den legale legitimiteten virker i utgangspunktet ivaretatt.
- Den pragmatiske legitimiteten virker i utgangspunktet ivaretatt.

Negative:

- Prosjektet har manglet tilstrekkelig tidlig og riktig bruk av kommunikativ rasjonalitet.
- Kommunens input-legitimitet nedenfra (kommunens politiske fremgangsmåter) har hatt turbulente perioder og har til tider virket manglende.
- Outcome-legitimiteten virker å ha vært svært svekket i perioder.
- (Periodevis) svekket moralsk legitimitet grunnet utydelige signaler utad vedrørende visjon og retning. Store svingninger i forankringen av visjoner i samfunnet glir også over i kommunikasjon og det kognitive.
- Kognitiv legitimitet knyttet til felles forståelsesramme blant aktører og berørte virker svekket.
- Forbedringspotensiale i strategisk bruk av kommunikative verktøy i medvirkningsprosesser.

Våre forventingar til kommunal verksemdsplanlegging

Til kommunar ligg lov- og regelforvaltning av kommunens ressursar som økonomi, personell, eigedomar og teknisk infrastruktur, og ein omfattande produksjon av teneseter innafør store sektorar som barnehage, grunnskule, vaksenopplæring, og helse og omsorg. Vidare skal det også drivast planlegging og utviklingsarbeid både i forvaltningsdelen og tenestedelen, som til dømes organisasjonsutvikling, kompetansebygging m.m.

Institusjonelt nivå

I praksis vil truleg det Plan- og bygningslova kallar *planstrategi*, i stor grad bli felles for både samfunnsplanlegginga og verksemdsplanlegginga, i alle fall for den delen som gjeld sjølve utforminga av det kommunale plan- og styringssystemet. Det vil likevel vere behov for ein plan for korleis kommunen som verksemd vil følgje opp sin del av den kommunale planstrategien for samfunnsdelen av planlegginga. Det inneber eit behov for å lage ein plan for planlegginga, styringa og leiinga av kommunen som verksemd. Vidare reknar vi med å finne korleis kommunen ser for seg å følgje opp partnerskapsavtalar som kommunane har med andre styringsnivå og styringssystem. Som eksempel på dette har vi i tekstboks 8.3 teke med eit utdrag frå ei masteroppgåve som har sett på samhandlinga mellom kommunar og Møre og Romsdal helseføretak om tenesteproduksjon (Waage, 2015). Denne masteroppgåva viser kor mange problem slike partnerskapar står overfor, og ikkje minst kor vanskeleg det er å oppnå aksepterte og legitimerte avtalar om kva ein skal samhandle om, og korleis ein skal samhandle. Dette er problem både føretaka og kommunar må ta på alvor, og dei må i si institusjonelle planlegging avklare formålet med å inngå slike partnerskapar og kva rolle partnarane skal ha samhandlinga.

Strategisk nivå

Kva slags tenesteproduksjon kommunane skal prioritere, standarden på tenestene og kor mykje ressursar kommunane skal bruke på tenestene, er i dag sterkt styrt av staten. Dersom kommunane skal prioritere ressursar frå noko til noko anna, til dømes frå reparering til førebygging og folkehelsearbeidet, vil det innebere å flytte marginalt med ressursar. Ei anna sak er at folkehelsearbeidet er eit genuint tverrsektorielt samarbeid, og at ein kan få mykje godt folkehelsearbeid ved å endre kulturar og arbeidsmåtar i organisasjonen. Dersom mange i kommuneorganisasjonen til dømes tenker konsekvensar for folket si helse i det daglege virket, vil svært mykje vere oppnådd. Ei slik forankring kan ein få ved å

gjere folkehelsearbeid til ein del av all planlegging, styring og leiing slik at det blir stilt krav til alle leiarane av sektorar og resultateiningar om å kvittere for folkehelseaktivitet. Med det avgrensa handlingsrommet som kommunar har til å drive strategisk plan- og utviklingsarbeid i sin eigen organisasjon, reknar vi med at kommunar berre unntaksvis gjennomfører ei slik planlegging som ein eigen prosess.

Taktisk nivå

Plandokument på taktisk nivå for kommunen som verksemd er først og fremst kommunens langtids- og årsbudsjett (økonomiplan). Dette er etter kvart eit godt utvikla planverktøy i alle kommunar. Plandokumenta er i dag viktige styringsdokument for kommunane, og dersom til dømes folkehelsearbeid skal gjerast til ein sentral del av produksjonen i kommunane, må arbeidet vere synleg i desse dokumenta i form av prioritering av ressursar, samarbeid, arbeidsdeling m.m. I tekstboks 8.3 ar vi teke med eit kasus om det å bruke økonomiplanen som innovasjonsdrivar (Haraldseide, 2011). Masteroppgåva viset at i den aktuelle kommunen var lettare å få til endringar som innebar innsparingar for kommunen innafor helse- og omsorgssektoren, enn innafor skule- og oppvekstsektoren. Hovudgrunnen til dette var at nedlegging av mindre skular møtte ein verdibasert motstand basert på viktigheita av å ha ein skule i lokalsamfunnet, men også ein kognitiv motstand basert på at skulen «alltid» har vore der. Tilsvarende motstand i helse- og omsorgssektoren var langt svakare. Reint konkret medførte dette at eldre omsorgstrengande kunne samlast på ein institusjon i sentrum av kommunen, men at elevar på dei små lokalskulane ikkje kunne samlast på skule i sentrum av kommunen. Kasuset viser at taktisk planlegging tydeleg er koplå til verdidebattar og den strategiske og institusjonelle planlegginga.

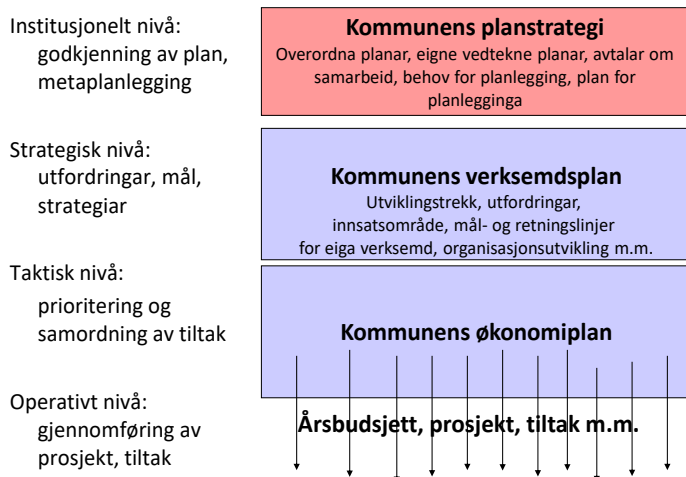
Operativt nivå

Her forventar vi å finne årsbudsjetta, dei konkrete aktivitetane, prosjekta og tiltaka som kommunane som organisasjon åleine har ansvaret for, og som dei har inngått partnerskapar med andre om, der kommunen har forplikta seg til å gjennomføre sin del, jf. det vi skreiv om samfunnsplanens operative nivå.

Rapportering, evaluering og læring

Her kan det generelt seiast mykje av det same som under læring og evaluering i samfunnsplanlegginga. Oppsummert ser vi føre oss eit system for verksemdsplanlegging som vist på figur 8.4.

Kommunens verksemdsplanlegging



Figur 8.4: Kommunens verksemdsplanlegging

Tekstboks 8.3: Kasus. Samhandling mellom kommunar og helseføretak i Møre og Romsdal

Basert på Lena Bjørge Waage 2015: Samhandlingsstruktur – som en legitimerende støttespiller. Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og ledelse. Volda: Høgskulen i Volda.

Institusjonell planlegging. Samhandlingsstrukturen er i seg selv ikke lovpålagt, men forankres i samarbeidsavtalene mellom Helse Møre og Romsdal HF og kommunene. Avtalen gir en detaljert beskrivelse av både sammensetning, formål og oppgaver. Som et partssammensatt og utviklingsorientert utvalg skal det overordnede samhandlingsutvalget blant annet ha en proaktiv rolle med å peke ut retning for samhandlingsarbeidet og oppgavefordelingen mellom kommunene og helseforetaket (Helse Møre og Romsdal HF, 2014: vedlegg 12). Skildringer vedrørende samhandlingsstrukturen, viser derimot til en samhandlingsstruktur hvor det har vært utfordrende å finne en hensiktsmessig måte å arbeide på for å skape framdrift for samhandlingsarbeidet. Det blir vist til mer som et "pratemøte" som har ført til lite. Det vises også til tilbakegang i samhandlingen på grunn av forvirring og usikkerhet knyttet til funksjon, oppgaver og myndighet. Oppgavene som er beskrevet i vedlegg 12 i samarbeidsavtalene vises til som en duplisering mellom utvalgene, som medlemmene har brukt mye tid på å finne ut hvordan de skal løse. Dette har vært med på å utfordre legitimiteten. Strukturen ser heller ut til å skape en barriere for samhandlingen, og jeg stiller spørsmål om ikke dette kunne vært løst på en mer hensiktsmessig måte.

Strategisk planlegging. For helseforetak og kommuner på Sunnmøre, viser skildringene at samhandlingsreformen la seg som en legitim rettesnor over samhandlingsarbeidet, hvor funn viser at det moralske rammeverket som samhandlingsreformen lanserer, er en del av informantenes tankesett. "...I forhold til verdien er det helt avgjørende. Hvis du mislykkes, blir det kaos som erstatter det (Berge, intervju, 27. november, 2014). Beretningene viser en form for handlingslammelse i strukturen både i forhold til formål og framgangsmåte.

På den ene siden er formålet å forvalte et avtaleverk og påse at det etterlevs. Samtidig skal det overordnede samhandlingsutvalget jobbe proaktivt og strategisk, som dupliseres til også å gjelde de administrative samhandlingsutvalgene. Det ser ut til at planleggingsformer går over i hverandre, hvor strategisk, taktisk og operativ planlegging skal ivaretas av en og samme struktur.

På dialogmøtet som ble holdt i etterkant samme år var visjonen på møtet; Korleis vidareutvikle samhandlinga mellom kommunar og føretak som reiskap for å skape pasientens helsevesen i Møre og Romsdal. Oppsummering fra dialogmøtet viser at deltakerne var enige i de identifiserte fagområdene, men at det mangler prioritering. Derimot ble det også stilt spørsmål knyttet til økonomisk finansiering og ressurser. Det vises også til flere andre hensyn knyttet til utfordringer som er med på å true framdrift i samhandlingsarbeidet. Det etterlyses tydelige mandat og handlekraft, og videre tett samarbeid mellom partene som forankrer samhandlingsarbeidet i organisasjonene (Helse Møre og Romsdal HF, 2014b).

Taktisk planlegging

For de forpliktende samarbeidsavtalene som er pålagt gjennom lov, er det ingen overveiende fare for at partnerskapet skal gå i oppløsning, men som skildringene viser til kan det føre til utfordringer både med hensyn til prosess og innholdet i avtalene. Skildringer viser blant annet til at for å i det hele tatt komme til enighet, måtte avtalene være "spiselige" nok. Dette fikk sine konsekvenser hvor avtalene endte opp som et komplekst og omfattende dokument, som i følge skildringene har vært vanskelig å få oversikt over og som i hovedsak har vært et dokument for ledelsen. En rapport fra Deloitte viser også til dette, hvor utfordringer med forpliktende ordlyd har vist seg utfordrende med at enkelte ikke vil signere avtalene. Et av hovedfunnene viste til avtalene som svært omfattende som dermed ble ressurskrevende når avtalene skal håndteres og iverksettes. Funnene til Deloitte viser samtidig til at avtalene har bidratt til å tydeliggjøre samhandlingen og ført til et bedre samarbeid mellom aktørene. Avtalene blir vist til som et nødvendig og egnet verktøy (Deloitte, 2014:21,23). Skildringene fra mine funn viser derimot til spørsmål vedrørende nytteverdien på grunn av kompleksiteten, som blir vanskelig å forholde seg til når det skal forankres nede på "grasrota".

Operativ planlegging

På grunn av det omfattende avtaleverket viser skildringene derimot til at det i hovedsak er et dokument for ledelsen, som er utfordrende å få forankret hos de mange ansatte som skal følge opp disse tiltakene. "...å tro at alle våre 6000 tilsette skal gå rundt å ha et forhold til dette. Det er bare å glemme!" (Ristesund, intervju, 12.januar, 2015). Disse skildringene underbygger også funnene i rapporten til Deloitte. Her vises det også til utfordringer med å gjøre avtalene kjent som betegnes som et omfattende arbeid. Funnene viste til best kjennskap høyere opp i organisasjonene, samtidig som det ser ut til å være bare et fåtall i hver kommune og i hvert helseforetak som kjenner det faktiske innholdet i samarbeidsavtalene. Det ble også vist til lite kjennskap til hvordan avtalene brukes i hverdagen, og det fremheves av noen et behov for å jobbe med implementering. De vedleggene som brukes hyppigst gjelder inn- og utskriving av pasienter (Deloitte, 2014:24, 25).

Svarene er tydelige, og både rapporten til Deloitte og mine funn viser til et avtaleverk som i hovedsak følges opp der det er trusler om økonomiske byrder. Dette viser seg igjen å være rettet mot betalingsordning for ferdigbehandlende pasienter. Skildringene fra helseforetaket er samtidig klar over den sosialiseringen som foregår innad sykehuset, som er preget av faglig fokus og høyteknologiske løsninger. Dette utfordrer samhandlingsarbeidet.

Evaluering og læring. Som nevnt har blant annet Helsedirektoratet utformet en side for samhandlingsstatistikk som også ble vist til i skildringene. Det kom blant annet fram en bekymring i forbindelse med statistikk som viser en trend med økt antall reinnleggelser av utskrivingklare pasienter. Derimot som Ristesund viser til, følges dette nøye med på. Samtidig påpekes det også at betalingsordningen for utskrivingklare pasienter nærmest har blitt et mål for om samhandlingsreformen virker eller ikke.

Basert på Hilde Haraldseide, 2011. Kommunal økonomiplan som innovasjonsfremmar. Masteroppgåve i samfunnsplanlegging og leiing. Volda: Høgskulen i Volda.

Økonomiplanen er ein plan som skal brukast til å gje informasjon som grunnlag for gode avgjersler og bidra til å forma framtida. På den eine sida kan ein sjå på økonomiplanen som ein del av kommuneplanlegginga, og på den andre sida som ei ramme for kommuneplanlegginga.

Utfordringa ligg i å bruke planane på ein måte som botnar i realistiske forventningar. Politikk med sikte på innovasjon bør ta utgangspunkt i organisasjonen sine forforståingar og det er då ein føresetnad at ein er bevisst på kva ein ynskjer å endra, retta mot samfunnet sitt behov.

Ved å retta blikket på innovasjon i lys av at organisasjonen skal læra av desse prosessane, kan dette vera eit grunnlag for kreativitet og utvikling av nye måtar å gjera ting på, som organisasjonen i fellesskap kan implementera, tilrettelagt og designa spesielt for Vindafjord kommune.

Ved å setja framtidsfokus føre nåtidsfokuset, kan økonomiplanen verka som eit proaktivt styringsverktøy. Klarleik i organisasjonen sine mål kan styrka evna til innovasjon og ein kan spekulera på om eit større fokus her vil betra framtidsfokuset.

Læring på strategisk, taktisk, operativt og institusjonelt nivå, viser seg å vera eit avgjerande vilkår for innovasjon. Ei brei deltaking, gjennom viljesdannande prosessar basert på dialogar med maktlikevekt og grunnleggjande mellombesamt mellom deltakarane i det offentlege rom, kan bidra til dette.

Organisasjonen si forståing av omgrepet "levande bygder" ser ut til å vera eit sentralt tema for ein slik læreprosess. Forskinga viser at overvaking og evaluering er det sentrale om ein skal knyte samanhengar mellom handling og kunnskap i reflekterande prosessar.

For å gje svar på problemstillinga har vi analysert funna av forskingsspørsmåla opp mot problemstillinga. Med bakgrunn i dei empiriske funna, får vi bekrefta at økonomiplanen i lita grad bidrar til innovasjon. I eit læringsperspektiv kan det sjå ut til at det er institusjonen sine pilarar som hindrar innovasjon. Omgrepet *levande bygder* inneber ei grunnleggjande forståing i organisasjonen om ein grunnskule i kvar bygd, som er ein lærdom ein tek for gitt, som det heller ikkje er legitimt å stille spørsmål ved. Bevisst læring av tredje orden læring er ikkje lett, og skjer ikkje særleg ofte. Å reisa debatt om tema, ved bruk av kommunikativ planlegging, er ein metode som er godt eigna til å trekkja inn diskusjonen om grunnleggjande verdiar, som igjen kan skapa ei kollektiv kraft, som kan medverka til endring for fellesskapet.

I lys av organisasjonar som normative system må tredje ordens læring forståast som ei utvikling eller endring av dei grunnleggjande verdiane, normene og kulturane som dominerer i organisasjonen. Ei endring av dei folka som avgjer verdival i organisasjonen, kan igjen direkte påverke oppfatningar av kva som er godt eller dårleg. Ei endring i dei politiske samansetjingane i eit organ kan også endre dei verdiane (Glosvik, 2000).

Tredje ordens læring dreier seg om det som styrer dei andre læreprosessane i ein organisasjon. Det er derfor læring ut over erfaringsnivået står fra som så vanskeleg og krevjande. Eksisterande læresystem vil verke kontraproduktive når det er læringssystemet i eige læresystem sjølv som skal granskast. I den regulative meininga er det organisasjonskulturen og reglane i seg sjølv som meiningsberande fenomen det er tale om å forandre. Normberarar er ikkje dei første som stiller spørsmål ved eigne normer, og dei grunnleggjande måtane me tenkjer på, er ikkje dei fyrste me vil forandre når me vert utsette for endring. Denne teorien underbyggjer at manglande læring på tredjeordens nivå ligg i at organisasjonen sjølv hindrar det.

Om økonomiplanen i større grad skal bidra til å fremma innovasjonar, ser det ut til at evalueringa er mangelfull. Kunnskap om outcome og tilrettelegging for slik kunnskap i økonomiplanen kan bidra til meir bevisstgjerung som grunnlag for tildeling av ressursar og fordeling mellom tenester. Handlingsvalet og konsekvensar for vala kan i større grad føra til læring på alle nivå. Slik at både dei tilsette og dei folkevalde har auka forståing for dei vala som vert teke. Læring dreier seg om nye måtar å realisera gamle verdiar, interesser og behov på, men det er også ei viktig læring at læring kan vera endring av dei gamle verdiane. Ein slik læreprosess kan skje ved å leggja inn ei evaluering som ein integrert del av planleggingsprosessen på alle nivå i organisasjonen samstundes. Ein må syrgja for at verdiar, behov og problem kontinuerleg vert sette på dagsorden. Saman med output må ein måla outcome, som betrar effektiviteten og behovstilfredsstilling basert på ei demokratisk styring og offentlege grunnverdiar.

Økonomiplanen er ein plan som i lita grad bidreg til innovasjon. Løysinga kan vera å bruka planverktøyet på ein ny måte, ved å fokusera meir på læring som ein legitimerande prosess, ved å integrera dei fem variablane: kontekst, mobilisering, organisasjon, implementering og læring i ein og same læreprosess. Alle nivå må delta i prosessen på same tid, slik at ein kan læra av kvarande. Både eksterne og interne tilhøve må takast omsyn til i planleggingsprosessen. Det er naudsynt med ei erkjenning og bevisstgjerung, av at organisasjonen er avhengig av å innfri behova i samfunnet for å overleve som organisasjon, og at samfunnet er avhengig av å ta imot tenester. Suksesskriteriet vil vera ei bevisstgjerung, og innsikt i at ein åleine ofte har avgrensa moglegheiter til å få gjort noko. Målsettinga må kontinuerleg vera å bidra til meir læring for å styrka kapasiteten til innovasjon. Kapasitetsbyggjande planlegging som verkty kan bli ein ny måte å planlegga på, som er ny for vår kommune, men som andre har lukkast med. Dette vil vera ei utfordring vi overlet til informantane mine, den politiske eliten, å prøva ut.

Drøfting

Så langt har vi vist at instrumentell og kommunikativ rasjonalitet let seg kombinere i ISTOL-modellen. Vidare at legitimitet er samansett av ulike former, og at ein i planprosessar har behov for høg legitimitet i alle formene for å komme frå kunnskap til handling. I vår modell for samarbeidsdriven planlegging reknar vi planlegging som ein læringsprosess mellom aktørar der det er viktige i fellesskap å kome fram til å vite kvifor, kva og korleis endre og det å kunne handle. Det betyr at institusjonell og strategisk planlegging som i stor grad handlar om spørsmåla kvifor og kva, blir det vi kan kalle innovativ planlegging og som dannar grunnlag for allokering i den taktiske og operative planlegginga. I denne innovative forma for planlegging er den regulativ og den normative legitimiteten viktig. Høg grad av slik legitimitet gir føringar for den taktiske og operative planlegginga og gjere denne meir forankra, akseptert og legitimert. For desse allokeringane er den pragmatiske legitimiteten viktig, men motstanden mot planen ligg ofte i svak kognitiv legitimitet. Det vil seie at ein må legge vekt på kommunikasjon som bidrag til å utfordre mentale bilde om slik gjer vi det her, og på å skape mentale bilde som er annleise og meir i samsvar med løysingar for framtida. I sum utfordrar dette både kunnskapen, verdiane og ferdigheitene til planleggarane, men også til alle involverte i kommuneplanlegginga. Sjølv om brei medverking er viktig i samarbeidsdrivne former for planlegging, er det viktig å ikkje oversjå dei folkevalde slik at dei opplever seg marginalisert i planprosessane. Difor er vi samde med Hanssen og Aarsæther (2018c) om behovet for politikaropplæring om korleis dei kan bruke planlegging som ein politisk reiskap.

Hanssen og Aarsæther (2018c) skriv at PBL hos dei involverte aktørane jamt over har ein høg legitimitet som eit regelverk for korleis planlegging skal skje. Vi vil supplere med at det her er viktig å skilje mellom ulike former for legitimitet for å kunne nyansere kva høg legitimitet inneber. Vidare er det viktig å skilje mellom kommuneplanlegging som samfunnsplanlegging og verksemdsplanlegging fordi desse blir legitimert gjennom to ulike lover og gjennom ulike praksisar. Kommunal samfunnsplanlegging er regulert av Plan- og bygningslova, medan kommunal verksemdsplanlegging i hovudsak er regulert av Kommuneleova. Vidare er det slik at verksemdsplanlegging gjeld berre kommunen som organisasjon og inngår i eit offentleg hierarkisk styringssystem (government). Kommunar har eit spesielt ansvar for samfunnsplanlegginga, men kommunar er likevel berre ein av mange aktørar som må samhandle i multiaktørsystem for å endre samfunnsutviklinga (governance). Etter våre vurderingar er samfunnsplanlegginga avhengig av ein fullstendig legitimeringsprosess og ha høg både regulativ, normativ, kognitiv og pragmatisk legitimitet. Kommunal verksemdsplanlegging får mykje av sin regulative

og normative legitimitet gjennom statens politikk og fordeling av ressursar, og difor er det viktig for kommunane å legge vekt på økonomiplanens kognitive og pragmatiske legitimitet.

Her tangerer vi også skiljet mellom planlegging som innovasjon og planlegging som allokering, som enkelt kan seiast å vere slik at planlegging som innovasjon skal etablere dei normene som ressursar skal fordelast etter (Friedmann, 1966). Dette kjem også til syne ved at institusjonell og strategisk planlegging er retningsgjevande (planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel), medan taktiske og operative planlegging er bindande (kommuneplanens arealdel og reguleringsplanar, økonomiplanar og årsbudsjett). Når det gjeld kommunal verksamsplanlegging så blir desse normene i stor grad bestemt av staten gjennom å definere lovpålagde oppgåver, tenestestandarar, inntektssystemet m.m., og kommunars si oppgåve blir å lage bindande økonomiplanar innafor dei gitte lovene, regelverka, normene og tilgjengelege ressursar. Dette har vi illustrert ovafor med at økonomiplanar i liten grad fungerer innovativt dersom dei strir med gjeldande normer, og ved at det er vanskeleg å få til samhandling og samproduksjon av tenester mellom helseføretak og kommunar fordi dei er botne av ulike normer i form av lov, regelverk, inntektssystem m.m.

Når det gjeld kommunal samfunnsplanlegging, så viser nettopp berekraftomgrepet at ei norm om berekraftig utvikling er ført inn i lovverket, men enno ikkje følgt opp i praksis slik at den styrer bruken av ressursane. Her peikar evalueringa av Plan- og bygningslova på tre område som må styrkast (Hanssen og Aarsæther, 2018c)

1. Klimaomsyn og naturmangfald må integrerast for å sikre økologisk berekraft.
2. Brei deltaking for å sikre sosial berekraft.
3. Verktøy for å berekne planskapte verdiar (økonomisk berekraft).
4. Fleire sektorlover og tidlegfaseutgreiingar bør koplant til lova.

For den økologiske og sosiale berekrafta peikar evalueringa på fundamentale problem, medan det for den økonomiske dimensjonen av berekraftomgrepet er berre etterlyser verktøy for å berekne nytte. Dette kan tolkast slik at den økonomiske dimensjonen i berekraftomgrepet er bra ivareteken i kommunal planlegging, og at den økologiske og sosiale dimensjonen i berekraftomgrepet i praktisk kommuneplanlegging enno ikkje har fått likeverdig status med den økonomiske dimensjonen. Denne situasjonen kan forklarast på mange måtar. Ei openbar forklaring er at balanseringa av dimensjonane i

berekraftomgrepet gjeld kva vi oppfattar som viktig i samfunnet, og at mangelfull avklaring at det spørsmålet skuldast at dei institusjonelle og strategiske delane av kommuneplanlegginga ikkje fungerer godt nok. Desse to formene for planlegging skal vektlegge kommunikativ rasjonalitet og aktørane i planlegging skal gjennom dialog etablere ei delt oppfatning av sosiale verdiar og relevant kunnskap innafor eit handlingsrom mellom regulativ, pragmatisk og ikkje minst normativ legitimitet. Vi har ovafor skrivne mykje om korleis den instrumentelle logikken har ein tendens til å dominere over den kommunikative logikken i moderne samfunn. Når det gjeld berekraftig utvikling har vi sett det lenge. Den instrumentelle og økonomiske måten å rekne kost/nytte er godt etablert når det gjeld den økonomiske dimensjonen av berekraftomgrepet, men denne måten å rekne på har store problem med å fastsette i krone og øre kva som er kostnad og nytte for dei sosiale og økologiske dimensjonane. Til dømes kva verdi skal settast på at folk blir sjuke og døyr av forureining frå industri, og kva verdi skal settast på tap av dyreartar når dei naturlege biotopane deira blir nedbygde eller tatt til landbruk? Etter vår meining handlar dette om at nyttelegikken dominerer over normlogikken, og at endringar først vil skje når vi erkjenne nye normer for kva som er viktig i samfunnet og at denne erkjenninga også kjem til uttrykk i kost-/nyttekalkuleringar. Dette kan også forståast slik at når den innovative delen av kommuneplanlegginga ikkje fungerer etter intensjonen, så vil den ikkje kunne skape oppslutting om dei normene som skal styre den allokerte planlegginga. Noko som i praksis naturleg nok medfører behova for endringar slik evalueringa av Plan- og bygningslova trekker fram (Hanssen og Aarsæther, 2018a og b). Dette handlar om eit behov for å styrke kommuneplanens samfunnsdel som strategisk instrument, innføre krav om arealstrategi eller arealvisjon som vi har kalla det ovafor, samt sterkare konsistens i kommuneplanens planverk, særleg mellom den overordna delen og økonomi-/handlingsdelen.

Vi støttar behovet for desse endringane, men vi har erfart at dersom ein arbeider systematisk etter ISTOL-modellen kan den strategiske planlegginga bli betre som eit politisk instrument, og konsistensen i plandokumenta kan bli betre. Likevel er det vert å minne om at den institusjonelle og strategiske delen av planlegginga er ein prosess som bør ha brei medverking og baserast på kommunikativ logikk. Dei ulike aktørane sine ulike verdiar skal kome til syne, men målet kan ikkje vere å eliminere verdikonfliktar. Målet må heller vere å konstatere slike konfliktar, og samstundes finne fram til måtar folk kan leve saman på. Folk sine verdiar uttrykker kva dei oppfattar som viktige for dei, og kva som er viktig vil kunne forandre seg frå tid til tid, og frå stad til stad. Difor er det formålstenleg at denne delen av planlegginga ikkje er statisk, men heile tida både utfordrar og fangar opp dei rådane oppfatningane. Dette

blir understreka av Hansen og Aarsæther (2018c) når dei omtaler behovet for oppdatere og modernisere kommuneplanlegginga.

Institusjonelle og strategiske plandokument som er uklare, vil sjølvsagt sende konfliktfulle og mangslungne signal til den taktiske og operative planlegginga. Utarbeiding av dei taktiske og operative plandokument har eit større fagleg innslag, og prosessane er meir prega av instrumentell logikk. Dette gjeld til dømes både utarbeidinga av bindande arealplanar og økonomiplanar. For slike planar er den regulative og pragmatiske legitimiteten viktig, men kanskje er den kognitive legitimiteten aller viktigast. Då snakkar vi om motstanden mot å endre den innarbeidde måten å gjere ting på. Dette kan gjelde utforming av byar, tettstadar og bustadområde. Til dømes kva for prioritet gåande, syklande og køyrande skal ha? Vidare gjeld det organisering og bruken av ressursar i kommunen som organisasjon. Til dømes innføring av flat struktur eller matrise, og flytting av ressursar frå drift av helsesektoren til førebyggjande folkehelsearbeid.

Konklusjon – individuell klokskap er ein føresetnad for kollektiv handlingskapasitet

Så tilbake til problemstillinga vi reiste i kapittel 1. Er det slik at den institusjonelle kapasiteten er summen av den individuelle kompetansebygging som skjer i kritisk reflekterande kollektive læringsprosessar og kan planlegging fremme slik kapasitetsbygging? Er det vidare slik at institusjonell planlegging handlar om kvifor endre, strategisk planlegging om endring av kva, taktisk planlegging om korleis endre, og at operative planlegging inneber handling? Det vi no ser, er at det ikkje finst noko enkelt svar på dette.

For det første meiner vi det er muleg å peike på samanhengar mellom individuell kompetansebygging og institusjonell kapasitetsbygging, og at det både er teoretiske og empiriske argument for at planlegging kan styrke slike prosessar. Men samhengane er ikkje direkte. For å få til ein overgang frå planlegging som påverkar individuell kompetansebygging og som medfører kollektiv handlingskapasitet, måtte vi innføre det vi kalla utviklingsvariablar. Det vil seie at den institusjonelle handlingskapasiteten blir gjort avhengig av konteksten, graden av mobilisering, organiseringa av ressursbruken, makta til å gjennomføre og evna til å reflektere og lære. Vidare at den institusjonelle planlegginga har fokus på relasjonane mellom kommunen og konteksten, den strategiske planlegginga på mobiliseringsvariabelen, den taktiske planlegginga på organiseringa og ressursbruken, og den operative planlegginga på gjennomføringa. Vidare fann vi at det å score høgt på desse variablane var ein nødvendig føresetnad for å ha høg kommunal handlingskapasitet, men ikkje ein tilstrekkeleg føresetnad. Det er

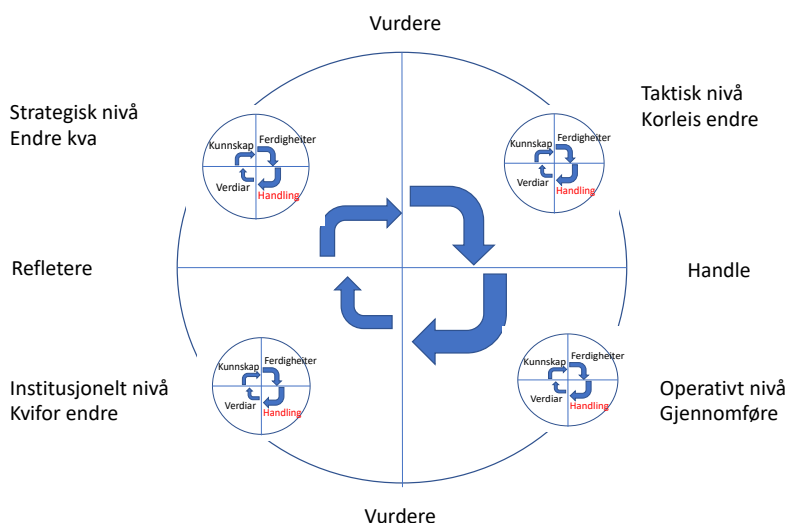
graden av legitimitet som er avgjerande for kva handlingskapasitet kommunar har til å påverke politikken, og her blei det nødvendig å innføre eit skilje mellom kommunar som samfunn og som organisasjonar.

Kommunar er mange funksjonar. Dei skal forvalte lover og regelverk både i samfunnet og i eigen organisasjon. Dei skal som organisasjon levere tenester og dei skal samarbeid med andre og påsjå at andre leverer tenester for samfunnet. Vidare skal dei drive utviklingarbeid i eigen organisasjon og i samfunnet. Felles for alle desse funksjonane er at kommunar er pålagt, eller sjølv vel å samarbeide med andre for å oppnå resultat. Dei fleste kommunane er difor involvert i samarbeid på tvers av kommunar, og dels er samarbeida organisert i eigne formelle organisasjonar og dels som partnerskapsorganisasjonar. Vi har vist at særleg partnerskapsorganisasjonane har behov for ein fullstendig planleingsprosess for å kunne oppnå handlingskapasitet og høg grad av legitimitet.

Kommunar som organisasjonar er av statsnivået pålagt store oppgåver innafor statens velferdsoppgåver som opplæring, helse og omsorg, og staten detaljregulerer desse gjennom lover, regelverk, løyvingar og definering av minstestandard for tenestene. På desse område får kommunane såleis tilført høg grad av regulativ og normativ legitimitet ovafrå, og følgeleg kan dei fokusere på den kognitive og pragmatiske legitimiteten. Dette kjem til syne ved at kommunar som organisasjonar vektlegg mest økonomiplanlegginga og konkrete gjennomføringsplanar. Det institusjonelle og strategiske nivået i verksemdsplanlegginga har mindre fokus, for her må kommunar i stor grad tilpasse seg det staten bestemmer. Dersom staten til dømes vil flytte ansvaret for helsedelen av dei kommunale tenestene til staten, må kommunane berre godta den endringa. I sum betyr dette at kommunar ikkje har hand om den legitimerande prosessen som heilskap. Kapasitetsbygginga blir dermed avgrensa til å organisere og gjennomføre, og kompetansebygginga til det å vite korleis gjennomføre og sjølve handlinga.

Når vi ser skjematisk på planleggingssystemet og peikar på samanhengar mellom kompetansebygging, planleggingsverktøy, utviklingsvariablar, legitimitetsformer og handlingskapasitet slik vi har gjort det i denne boka, så synest det vi har konkludert med så langt, vere logisk, men konklusjonane må nyanserast. Då må vi gå attende til figur 1.4 og det Davoudi (2015) skriv om planlegging som *ein praksis i å vite*. Ho argumenterer for å sjå på planlegging som ein kommunikativ læringsprosess der deltakarane gjennom refleksjon og handling i mest muleg ideelle samtalar utfordrar kva andre sine handlingar, verdiar, kunnskap og ferdigheiter og på den måten bidreg til å gjere kvar andre meir kloke og kompetente. Dette gjer planlegging til ein kontinuerleg prosess der det å vise klokskap om kvifor, kva og korleis endre kan delast opp i sekvensane institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging, og at

det for kvar sekvens må gjennomførast mest muleg ideelle samtalar. Men det blir feil. Ein kommune kan til dømes ikkje gjennomføre taktisk planlegging om korleis endre noko, utan samstundes å reflektere over kva for endringar som har blitt gjennomført, korleis, kvifor og med kva for resultat. Kommunar kan heller ikkje drive institusjonell planlegging utan å kritiske reflektere over gjennomførte handlingar, kvifor dei blei gjennomført og kvifor gjere endingar no. Det same vil gjelde dei andre segmenta i modellen. Dermed blir den endelege konklusjonen at dersom planlegging skal bidra til kommunal kapasitetsbygging, må både den institusjonelle, strategiske, taktiske og operative planlegginga fungere kompetansebyggande, og vi endar opp med ein justert modell for kompetanse- og kapasitetsbyggande planlegging, sjå figur 8.5 og jamfør den med figur 1.4. Det vil seie at i planprosessar om kvifor, kva, korleis og praksis deltek alle som heile menneske og med sin kompetanse i form av verdiar, kunnskapar, ferdigheiter og handlingar. Dermed blir auka kollektiv handlingskapasitet avhengig av at deltakaren kritisk reflekterande prosessar utviser klokskap i møte med andre, og at dei greier å styrke sin eigen samhandlingskompetanse. Eller spissformulert: Samhandling med andre er lett, berre du treff dei rette personane.



Figur 8.5: Planlegging som kompetanse- og kapasitetsbyggande prosess.

Refleksjonsoppgåver

1. I dette kapitelet blir det skilt mellom kommunal *samfunnsplanlegging* og *verksemdsplanlegging*. Gjer greie for sentrale kjenneteikn ved desse to formene for planlegging og drøft ulike utfordringar dei møter i praktisk planlegging. Bruk gjerne døme i drøftinga.
2. Kravet om medverknad i planlegging er innarbeidd i Plan- og bygningslova. Gjer greie for omgrepet medverknad og drøft kvifor medverknad blir rekna som viktig i plan- og utviklingsarbeid. Gjer greie på formålet med medverknad i instrumentelle versus kommunikativ planlegging. Bruk gjerne eksempel i drøftinga.
3. Formålet med Plan og bygningslova er berekraftig utvikling. Drøft kva kommunal berekraftig utvikling inneber, kva som hindrar kommunar i å bli berekraftige, og skisser kva for politiske endringar som må til globalt, nasjonalt og lokalt for at kommunal planlegging skal kunne fremme berekraftig utvikling.
4. Gjer greie for di kompetanse i form av verdiar, kunnskapar, ferdigheiter og handlingar. Korleis vurderer andre di samhandlingskompetanse?

Referansar

- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. 2012. Utfordringer for norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (eds.) *Utfordringer for norsk planlegging – kunnskap, bærekraft & demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høgskoleforlaget.
- Agger, A., Damgaard, B., Hagedorn Krogh, A., & Sørensen, E. 2015. Introduction, I: A. Agger, B. Damgaard, A. Hagedorn Krogh & E. Sørensen (eds.) *Collaborative Governance and Public Innovation in Northern Europe*, side 3-21. Sharjah: Bentham Sciences Publisher.
- Alexander, E. 2000. Rationality revisited: planning paradigms in a post-postmodernist perspective. *Journal of planning education and research*, 19: 242-256.
- Alexander, E.R. 1984. After rationality, what? A review of responses to paradigm breakdown. *Journal of the American Planning Association*, Winter 1984: 62–69.
- Amdam, J. & Amdam, R. 1990. *Strategisk og mobiliserande planlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam, J. & Amdam, R. 1993. *Handbok for kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*. Arbeidsrapport V9314. Volda: Høgskulen i Volda – Møreforskning Volda.
- Amdam, J. & Amdam, R. 2000. *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam, J. & Veggeland, N. 1998. *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, J. 1995. Mobilization, Participation and Partnership Building in Local Development Planning: Experience from Local Planning on Women's Conditions in Six Norwegian Communes. *European Planning Studies*, 3 (3): 305–332.
- Amdam, R. 2021. *Samskapt berekraft. Ein modell for samarbeidsriven planlegging og innovasjon*. Kommentirutgåve. Volda: Høgskulen i Volda. Under publisering.
- Amdam, R. 1997a. *Den forankra planen. Kriterium for alternativ næringsplanlegging*. Forskningsrapport nr. 25. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda. Avhandling Dr. agric, NMBU.
- Amdam, R. 1997b. *Den forsømde regionen. Vurdering av næringsplanlegginga i Ålesund-regionen*. Forskningsrapport nr. 26. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda. Avhandling Dr. agric, NMBU.
- Amdam, R. 2001. Empowering new regional political institutions - a Norwegian case. *Journal of Planning Theory and Practice*, 2,2.
- Amdam, R. 2005. *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. 2011. *Planlegging og prosessleiing. Korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Oslo: Samlaget.
- Amin, A. & Thrift, N. 1995. Globalization, institutional "thickness" and the local economy. I: Healey, P. mfl: *Managing cities: the urban context*. London: John Wiley & Sons Ltd.
- Arbo, P. 1989. *Prosjektmakeriets logikk. Fra modernisering til reføydalisering*. FORUT notat nr. 5/89. Tromsø: Forskningsstiftelsen ved Universitetet i Tromsø.
- Arendt, H. 1958. *The Human Condition*. Chicago IL: MIT Press.
- Argyris, C. & Schön, D.A. 1978. *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Aristoteles 1962. *Politics*. Middlesex: Penguin.
- Asheim, B.T. 1996. Industrial Districts as "Learning Regions": a Condition for Prosperity. *European Planning Studies*, 4 (4): 379–400.
- Asheim, B.T. og Isaksen, A. 1997. Regionale innovasjonssystemer - en teoretisk diskusjon. I: Isaksen, A. (red.): *Innovasjoner næringsutvikling og næringspolitikk*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Askeland, H. & Aadland, E (red.) 2017. *Verdibevisst ledelse*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Aydalot, Ph. 1986. *Innovative milieux in Europe*. Paris: GREMI.
- Bache, I. & Olsson, J. 2001. Legitimacy through partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 24 (3): 215–237.

- Banfield, E.C. 1973 (1959). *Ends and Means in Planning*. I: Faludi, A. (red.): *A Reader in*
- Bateson, G. 1985a (1972). *Steps to an ecology of mind*. New York: Ballantine Books.
- Bateson, G. 1985b (1979). *Mind and Nature*. London: Fontana.
- Blakely, E.J. 1989. *Planning local economic development. Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- Brox, O. 1995. Dit vi ikke vil. Ikke-utopisk planlegging for neste århundre. Oslo: Exil.
- Bryson, J. M. & Crosby, B. C. 1996. Planning and the design and use of forums, arenas, and courts. I: Mandelbaum, S. J., Mazza, L. & Burchell, R. W. (red.). *Explorations in planning theory*. New Brunswick, N.J.: Centre for Urban Policy Research.
- Bukve, O. & Amdam, R. 2004a. Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling. I: Amdam, R. & Bukve, O. (red.): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Bukve, O. & Amdam, R. 2004b. Regimeskifte på norsk. I: Amdam, R. & Bukve, O. (red.): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Camagni, R.P. 1995. The concept of *innovative milieu* and its relevance for public policies in European lagging regions. *Papers in regional science, The Journal of the Regional Science Association International*, 74 (4): 317–340.
- Chrisman, J.L. & Leslie, J. 1989: "Strategic, Administrative, and Operating Problems: The Impact of Outsiders on Small Firm Performance". *Entrepreneurship Theory and Practice* 13 (3): 37–51.
- Clegg, S. 1993: "Efficiency rules, OK? Weber and the economic enterprise alternatives", i Hill, M. (red.): *The Policy Process. A reader*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Crozier, M. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cyert, R. & J.G. March 1963. *A Behavioural Theory of the Firm*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Davoudi, S. 2015. Planning as practice of knowing. *Planning Theory*, 14(3), 316–331.
- Day, P. & Klein, R. 1987. *Accountability. Five Public Services*. London: Tavistock Publications.
- Diesing, P. 1955. Noneconomic decision-making. *Ethics*, 66: 18–35.
- Dryzek, J. S. 1990. *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edelman, M. 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana Ill.: University of Illinois Press.
- Edwards, G.C. & Sharkansky, I. 1978. *The Policy predicament*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- 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 & styring.
- Fadiman, J. & Frager, R. 1976. *Personality and Personal Growth*. New York: Harper & Row. Fagbokforlaget.
- Fetterman, D. M. 2005. Empowerment evaluation principles in practice. I: Fetterman, D. M. & Wandersman, A. (red.). *Empowerment evaluation principles in practice*. New York: Guilford.
- FN-sambandet 2020. Heimeside. United Nations Association of Norway. <https://www.fn.no/>
- Forester, J. 1980. Critical theory and planning practice. *Journal of the American Planning Association*, July 1980: 275–286.
- Forester, J. 1993. *Critical theory, public policy and planning practice: toward a critical pragmatism*. Albany NY: University of New York Press.
- Friberg, M. & Hettne, B. 1988. Local mobilization and world system politics. *International Social Science Journal*, 117: 341–360.
- Friedmann, J. & Weaver, C. 1979. *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*. London: Edward Arnold.
- Friedmann, J. 1966. Planning as innovation: the Chilean case. *Journal of the American Institute of Planners*, 32(4): 194–204.
- 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 and Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Gunsteren, H.R. van 1976. *The Quest of Control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London: John Wiley & Sons.

- Habermas, J. 1975 (1962) *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal Norsk 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. 1996. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge UK: Polity Press.
- Hagen, T. 1990. *Bygdeutvikling etter fjøstid. En evaluering av Herdalsprosjektet*. Arbeidsrapport nr. V9018. Volda: Møreforskning.
- Hagen, T. 1991. *Bygdeutvikling i kontortida. En evaluering av Hjørundfjordprosjektet*. Arbeidsrapport nr. V9107. Volda: Møreforskning.
- Hagen, T. 1992. *Prosjektorganisert bygdeutvikling*. Rapport 9119. Volda: Møreforskning.
- Hanssen, G.S. & Aarsæther, N. 2018a. *Plan- og bygningsloven 2008 – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G.S. & Aarsæther, N. 2018b. *Plan- og bygningsloven 2008 – En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G.S. & Aarsæther, N. 2018c. Pbl (2008) – en plan for vår tid? *Kart og Plan*, 2018 (3): 2-7.
- Haraldseide, H. 2011. *Kommunal økonomiplan som innovasjonsfremmar*. Masteroppgåve i samfunnsplanlegging og leiing. Volda: Høgskulen i Volda.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press.
- Healey, P. 2005. Governance capacity, policy network, and territorial specificities. I: Albrechts, L. & Mandelbaum, S.J. (red.): *The Network society*. London: Routledge.
- Healey, P., de Magalhaes, C. & Mandipour, A. & 1999. Institutional Capacity-building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects. I: Sotarauta, M. (red.): *Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces?* *Futura* 18 (3): 117 - 137.
- Higdem, U. 2007. Regionale partnerskap - en innovasjon med staten som partner? I: Teigen, H. & Rønning, R. (red.): *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Hjern, B. & Porter, D.O. 1981. Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies* 2: 211–227
- Hogwood, B.W. & Gunn, L.A. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M, Capano, G. & Ramesh, M. 2021. Governance styles. Re-thinking governance and public policy. I: Howlett, M. & Tosun, J. (Eds.) *The Routledge Handbook of Policy Styles*. 1st edition. London: Routledge.
- Jacobsen, D. I. 2016. Engangsorganisasjonen. Organisering og ledelse av prosjekter. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, K.D. 1964. *Teknisk hjelp & politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannisson, B. & Spilling, O.R. 1983. *Strategier för lokal och regional självutveckling*. Oslo: NordREFO
- Johannisson, B. 1990. The Nordic perspective: Self-reliant local development in four Scandinavian countries. I: Stöhr, W.B. (red.): *Global Challenge and Local Response. Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. London og New York: Mansell.
- Kirkhaug, R. 2018. *Verdibasert leiing*. Oslo: Universitetsforlage.
- Kjær, A. M. 2011. Rhodes' contribution to governance theory: Praise, criticism and the future governance debate. *Public Administration* 89 (1): 101-113.
- Kjellberg, F. 1980. Et perspektiv på utvikling av kommuneinstitusjonen. I: Kjellberg, F. (red.) 1980: *Den kommunale virksomhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kleven, T. 2011. *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Oslo: Tapir akademisk forlag
- Langeland, O. og Vatne, E. 2010: Kunnskapsøkonomi, innovasjon og regional utvikling. *Plan*, 1 (2010): 4-9.
- Leavitt, H. J. 1965. Applied organisational change in industry: Structural, technological and humanistic approaches. I: March J. G (red.) *Handbook of organisation*. Chicago, Illinois: Rand McNally and Company.
- Lien, E. 2015. *Planlegging som legitimerende verktøy*. Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og ledelse. Volda: Høgskulen i Volda
- Lindblom, C.E. 1959. The science of 'muddling through'. *Public Administration Review* 19(2): 79-88.

- Lipsky, M. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lukes, S. 1974. *Power: A radical view*. London: Macmillan.
- Lundvall, B.-Å. og Johnson, B. 1994. The learning economy. *Journal of Industry Studies*, 1: 23–42.
- MacKinnon, D., Cumbers, A. & Chapman, K. 2002. Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates. *Progress in Human Geography*, 26 (3): 293–311.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (red.) 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. 1978. Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice. *Bell Journal of Economics* 9: 587–808.
- March, J.G. 1980. *How We Talk and How We Act: Administrative Theory and Administrative Life*. Urbana Ill.: Seventh David D. Henry Lecture
- Marshall, A. 1923. *Industry and Trade*. London: Macmillan.
- Matland, R. E. 1995. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2): 145–174.
- Miljøverndepartementet 2009: *Planlegging etter plan og bygningsloven*. Publikasjon T-1478. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Mintzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Morgan, G. & Smircich, L. 1980. The Caser for Qualitative Research. *Academy of Management Review*, 5 (4): 491–500.
- Morgan, G. 1989. *Organisasjoner i bevegelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mulgan, G. & Albury, D. 2003. *Innovation in the Public Sector*. Strategy Unit, Cabinet Office.
- Nelson, R.R. & Rosenberg, N. 1993. Technical innovation and national systems. I: Nelson, Oxford University Press.
- Nordahl, B. 2018. Forhandlingsplanlegging og byrdefordeling. I: Hanssen, G.S. & Aarsæther, N. 2018b. *Plan- og bygningsloven 2008 – En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Nystrom, P. & Starbuck, W. 1981: "Preface", i Nystrom, P. og W. Starbuck: *Handbook of organizational design*. London: Oxford University Press.
- Offerdal, A. 1992. *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Oinas, P. & Virkkala, S. 1997. Learning, Competitiveness and Development. Reflections on the contemporary discourse on "Learning Regions". Regional specialization and local environment – learning and competitiveness. *NordRefo* 1997 (3): 263–276.
- Olsen, J.P. 1988. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Omholt, K. & Nesse, J.G. 1995. *Mennesker, organisasjon og ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Parsons, T. 1949. *The structure of social action*. Glencoe, Ill. The Free Press.
- Piore, M.J. & Sabel, C.F. 1984. *The Second Industrial Divide: Possibilities and Prosperities*. New York: Basic Books.
- Porter, M. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- 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.
- Ringholm, T. & Nyseth, T. 2018. Medvirking. I: Hanssen, G.S. & Aarsæther, N. 2018a. *Plan- og bygningsloven 2008 – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. 2012. *Styring & samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sabatier, P.A. 1986. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6: 21–48.
- Sager, T. 1992. Why plan? A Multi-Rationality Foundation for Planning. *Scandinavian Housing & Planning Research*, 9: 129–147.
- Sait, E. McChesney 1938. *Political Institutions - A Preface*. New York: Appleton-Century-Crofts.
- Schumpeter, J. 1934. *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scott, A.J. & Angel, D.P. 1987. The U.S: semiconductor industry: A locational analysis. *Environment and Planning A*, 19: 875–912.

- Scott, R.W. 1998. *Organization: Rational, Natural, and open Systems*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall
- Selznick, P. 1957. *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York: Harper and Row.
- Selznick, P. 1996. Institutionalism "old" and "new". *Administrative Science Quarterly* 41 (1996): 270-277.
- Selznick, P. 1997: Lederskap. Oslo: Tano Aschehoug.
- Senge, P. 1990. *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Simon, H.A. 1957. *Administrative Behavior*. New York: Free Press
- Simon, H.A. 1965. *Administrative man*. Glencoe: Free Press.
- Sogn og Fjordane fylkeskommune og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2010: *Styrking av plankompetanse i kommunane*.
- Stöhr, W.B. 1990. Synthesis, Introduction and On the theory and practice of local development in Europe. I: Stöhr, W.B. (red.): *Global Challenge and Local Response*. London and New York: Mansell.
- Storper, M. 1995. Competitiveness policy options: the technology-region connection. *Growth and Changes* 26: 285-308.
- Taylor, Ch. 1989. *The Sources of the Self*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teigen, H. 2007. Innovativ forvaltning. Avgrensinger og omgrepsbruk. I: Rønning, R. & Teigen, H. (red.): *En innovative forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Torfinn, J. & Winsvold, M. 2020) *Demokratiparadokset. Hvordan styre et folk som skal styre seg selv?* I: A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), Folkevalgt og politisk leder (Kap. 5, s. 120–145). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Tura, T. & Harmaakorpi, V. 2005. Social capital in building innovative capability: A theoretical and conceptual assessment. *Regional Studies*, 39 (8): 1111–1125.
- United Nation (2009): *Planning sustainable cities. Global report on human settlements*. United Nations Human Settlements Programme. London: Sterling, Earthscan.
- Waage, L.B. 2015: *Samhandlingsstruktur – som en legitimerende støttespiller*. Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og ledelse. Volda: Høgskulen i Volda.
- Weber, M. 1971. *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Westhagen, H., Faafeng, O., Hoff, K.G., Kjeldsen, T. & Røine, E. 2008. *Prosjektarbeid: utviklings- og endringskompetanse* (6. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Wilson, W. 1887. The study of administration. *Political Science Quarterly*, 56 (2): 481–506.
- Østerud, Ø. 1979. *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.

Jørgen og Roar Amdam

**HANDBOK
FOR
KOMMUNEPLANLEGGING
ETTER
DUGNADSMETODEN**

**Høgskulen i Volda - Møreforsking Volda
Møreforsking arbeidsrapport V9314**

Prosjekt: Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden

Sats: Møreforsking Volda

Tykk: Møreforsking Volda

ISSN: 0803-9267

Emneord: Kommuneplanlegging
Dugnadsmetoden
Mobilisering
Strategisk planlegging

FORORD

I læreboka *Strategisk og mobiliserande planlegging* (Amdam og Amdam 1990), har vi gjort greie for vår oppfatning av eit godt kommuneplanleggingssystem og dugnadsmetoden for mobilisering av innbyggjarar til dugnadsinnsats for kommuneplanlegginga.

Dugnadsmetoden er fortsatt under praktisk utvikling. Derfor vil vi fortløpande skrive inn erfaringar og gode råd i denne handboka. Den vil ha same karakter som eit plandokument ved kontinuerleg planlegging, den vil gjennomgå periodiske revisjonar, og langt hyppigare enn kva læreboka blir revidert.

Som ein del av dugnadsmetoden har vi utarbeidt 6 dugnadshefte, kvar av dei tilpassa til ulike elementa i kommuneplansystemet. Komplette dugnadshefte er vedlagt. Desse kan fritt kopierast. Vi kan også levere dei på diskett.

I læreboka er det gjort grundig greie for metoden. I denne handboka avgrensar vi oss mest muleg til å gi praktiske råd knytt til bruken av dugnadshefta, råd som det var vanskeleg å få plass til i læreboka. Innhaldet i denne handboka er disponert med dugnadshefta som basis. Til slutt i handboka orienterer vi om ein del erfaringar vi har gjort så langt i bruken av dette planleggingsopplegget.

Vi vil gjere merksam på at i denne versjonen av handboka bruker vi no nemninga dugnadshefte for det vi tidlegare kalla arbeidsbøker. Dette gjer vi for å unngå at dugnadsmetoden blir forveksla med arbeidsbokmetoden som også blir brukt i kommuneplanlegginga. Vidare blir tidlegare arbeidsbok 4 no kalla dugnadshefte 6.

Volda i september 1993

Forfattarane

INNHALDSLISTE

Forord.....	3
Innholdsliste.....	4
Kommuneplansystemet.....	5
Planvariablar og planverktøy.....	12
Prosjektplan for planarbeidet.....	24
Situasjonsvurdering basert på dugnadshefte 1.....	28
Strategisk planlegging basert på dugnadshefte 2.....	31
Taktisk planlegging basert på dugnadshefte 3.....	39
Prosjektdefinering basert på dugnadshefte 4.....	42
Prosess- og resultatevaluering basert på dugnadshefte 4.....	44
Dokumentevaluering basert på dugnadshefte 5.....	47
Efaringar med dugnadsmetoden.....	49
Litteraturlistingar.....	57
Dokumentering og evaluering av metoden.....	58

Vedlegg

- Dugnadshefte 1
- Dugnadshefte 2
- Dugnadshefte 3
- Dugnadshefte 4
- Dugnadshefte 5
- Dugnadshefte 6

KOMMUNEPLANSYSTEMET

Innleiing

Planlegging kan oppfattast på mange måtar alt etter kva element som blir fokusert på og kva for samanhengar mellom elementa som blir gjort til heilskapen. Vi har funne det tenleg å ta utgangspunkt i ein brei definisjon, nemleg planlegging som ein framtidsretta prosess der aktørar søker å gjennomføre sine intensjonar ved oppnå kontroll over sine omgivelser (Lundqvist 1976). Denne definisjonen poengterer at planlegging mellom anna gjeld elementa uvisse, kunnskap, verdiar, makt og læring. Etter denne definisjonen blir planlegging mykje lik politikkdanning, begge handlar om det å ha makt til å fremme sine interesser, behov og verdiar. Difor kan det argumenterast for planlegging utifrå mange ståstader (jf Sager 1992)

Etter denne definisjonen inneber planlegging ein mobiliseringsprosess der aktørane mellom anna må få fram kunnskap om eigen situasjon og om omgivnaden. Vidare må denne kunnskapen bli erkjent slik at den verkeleg blir lagt til grunn for handlingane. Aktørane bør utvikle mål om korleis dei ønsker den framtidige situasjonen, og desse måla må verke styrande for det ein gjer. Ei planlegging der måla ikkje dannar premissar for handlingane her og no, har lite med planlegging å gjere.

På bakgrunn av ovannemnde erkjenning og målformulering, må aktørane søke å samle sine krefter og ressursar, og stå fram som ein målrasjonell organisasjon. Men samstundes veit vi at usemje om verdiar og mål vil vere ein del av den politiske kvardagen vi må leve med.

For å få kontroll med eller innverknad på sine omgivnader, treng organisasjonane/aktørane verkemiddel av ulike slag. Aktuelle verkemiddel kan vere å kunne vise til lover, regelverk og retningslinjer som fremmar egne interesser. Det kan vere å disponere ressursar som gir makt over andre, og ikkje minst at aktørar har vilje og mot til å kjempe for sine interesser.

Dei handlingane aktørane får til og dei hendingane i omgivnaden dei greier å påverke, gir ny kunnskap om eigen situasjon og om omgivnaden. Denne bør danne grunnlag for ny erkjenning og justering av eiga åtferd. Aktørane er avhengige av kunnskap for å kunne argumentere for sin verdiar og ønske. Planlegginga er underlagt uvisse mellom anna fordi framtida er ukjend. Ein kan aldri vere sikker på at ein har god nok kunnskap, korkje om fortida eller om notida.

Når vi oppfattar planlegging som tilnærma lik politikk, blir utfordringa for ein aktør å produsere kunnskap slik at han får aksept for sine problemstillingar, å kunne organisere handling slik at problema blir løyste og å dra inn resultat og erfaringar i den kontinuerlege prosessen. Men sjølvstøtt vil det og vere slik at aktørens planlegging kan utløyse mothandlingar frå andre aktørar, og at hendingar som ingen kan seiast å ha kontroll over kan verke mot det som ein ønsker å oppnå.

Hovudutfordringa for planlegging blir etter denne forståinga å knyte saman tenking og handling til målretta aktivitetar. I ein fullt ut rasjonell situasjon kan planlegging vere *instrumentell* slik at ein med utgangspunkt i full kunnskap om problem, klare mål og stor makt kan kommandere til handling som gir løysing av problema (jf Banfield 1959). Men i kommunal praksis vil ein som regel alltid ha ufullstendig kunnskap, uklare mål, avgrensa makt, og handlingar vil møte motstand. I praksis vil det såleis både kunne eksistere kunnskapsfilter og handlingsfilter som gjer at planlegginga ikkje blir reint instrumentell. Vi meiner at dialog mellom samfunnsmedlemmene kan påverke desse filtera slik at det blir ein breiare konsensus i samfunnet om innhaldet i planen. Dugnadsmetoden og spesielt dugnadshefte er å oppfatta som reiskap for å fremme *kommunikativ planlegging* med vekt på ein mest muleg utvinga dialog mellom samfunnsmedlemmene (Habermas 1984 og 1987). Totalt sett er dugnadsmetoden eit forsøk på å integrere både instrumentell og kommunikativ rasjonalitet og dei mellomliggende rasjonalane i kommuneplanlegginga.

Planleggingsvariablar

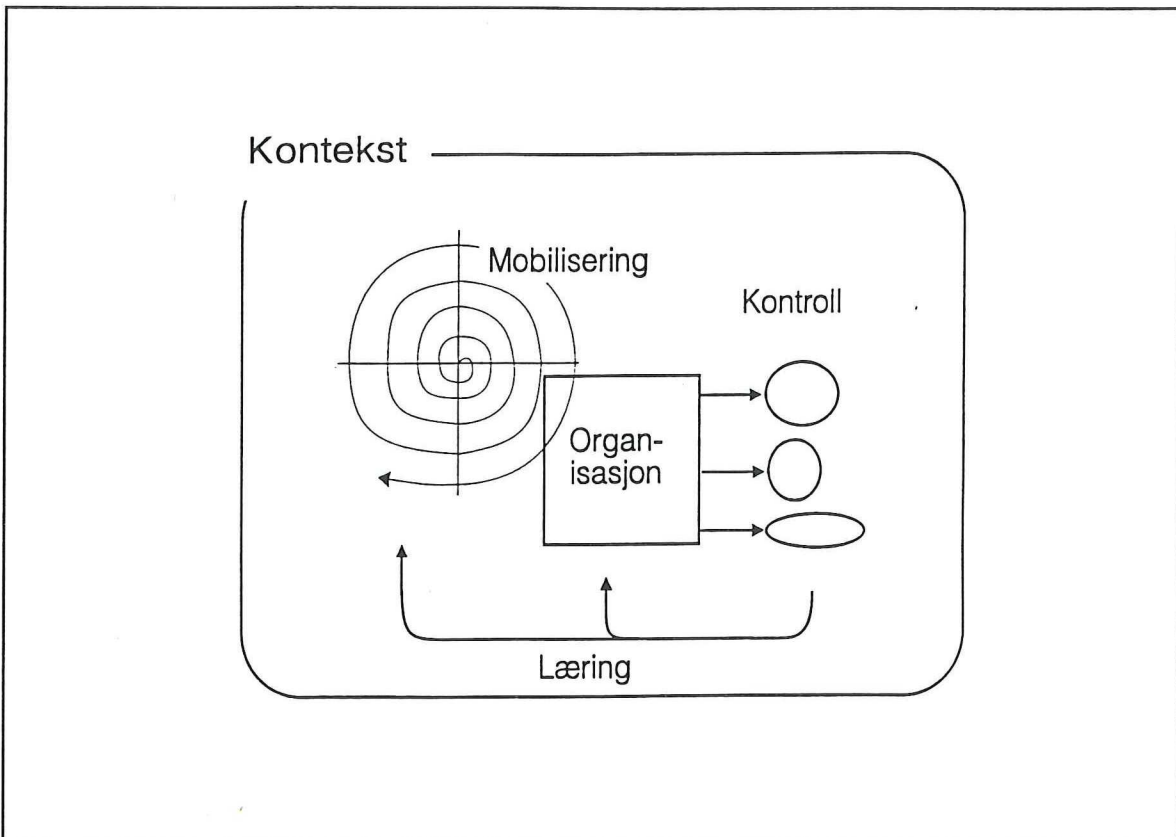
Gjennom arbeidet med kommuneplanlegginga har vi prøvd å tilnærme oss praktisering av planlegging ved å identifisere ulike variablar som planlegginga bør påverke for å kunne gi ønska effekt. I figur 1 presenterer vi desse, og viser dei innbyrdes samanhengane dei i mellom. Vi kallar desse variablane for:

- mobiliseringsvariabelen
- organisasjonsvariabelen
- kontroll- eller gjennomføringsvariabelen
- lærings- eller evalueringsvariabelen
- kontekstvariabelen

Ved å gjennomføre eit planleggingsarbeid som påverkar både mobiliseringsvariabelen, organisasjonsvariabelen, kontrollvariabelen, læringsvariabelen og kontekstvariabelen, vil ein stegvis kunne bygge opp kunnskap og stimulere til handling. På den måten kan ein vente å minke den uvissa som ein skal planlegge under, og ein vil kunne legge til rette for å bruke ulike planleggings-

og handlingsreiskapar (Amdam og Wilhelmsen 1991, Amdam og Olsen 1992, Amdam og Barstad 1992, Sager 1992).

Men det er sjølvsagt ikkje slik at planlegginga nødvendigvis skal leggest opp for at variablane skal påverkast i ein bestemt rekkefølge. Frå erfaring har vi sett mellom anna at dersom ein ønsker å påverke mobiliseringsvariabelen, kan det å få gjennomført noko konkret (påverke organisasjons- og kontrollvariablane) vere nyttig for å få folk til å engasjere seg og å sjå nytte av eige arbeid.



Figur 1 Planleggingsvariablar

Mobiliseringsvariabelen

Med mobilisering meiner vi her aktivisering av folket til handling som fremmar egne interesser, behov og verdiar. Denne kan stimulerast ved å styrke fellesoppfattingar om utviklingstrekk og utfordringar og om korleis ein kan arbeide for å nå felles mål. Dette krev at ein greier å fokusere på viktige strukturar og prosessar i lokalsamfunna, på samanhengar mellom lokalsamfunna og storsamfunnet. Lokalsamfunna må og avklare korleis dei kan arbeide for å påverke desse elementa og desse relasjonane. Det å skape oppslutnad om og utnytting av egne ressursar og såkalla komparative fortrinn, er såleis viktig i mobiliseringsarbeidet.

Erfaring viser at sjølv om slike felles oppfatningar kan stimulerast så kan det ta lang tid før mobiliseringa har generert nok kraft til å oppnå dei store endringane. Men det synest heilt klart at ein vellukka mobiliseringsprosess kan gi tilstrekkeleg ny erkjenning om svakheitene ved den noverande organiseringa til å få sett i verk omfattande endringar i organisasjonsstrukturar og -prosessar, jf mellom anna Amdam, R. (1991).

Organisasjonsvariabelen

Med organisering meiner vi her danning og endring av midlertidige og permanente organisasjonar som kan fremme folks interesser i politikken både lokalt og sentralt og som kan stå ansvarlege for produksjonen av varer, tenester og gjennomføring av tiltak og aktivitetar. Det å stable på beina ansvarlege organisasjonar blir ofte ei naturleg, men vanskeleg oppfølging av mobiliseringsprosessar (Hagen 1991). Folk har lettare for å gi tiltak og endringar støtte når det gjeld haldningar enn når det gjeld handlingar.

Det kan vere eit ideal å streve etter harmoni mellom lokale organisasjonar og omgivnaden. Men i praksis er ikkje situasjonar med konflikter til å unngå, fordi organisasjonane mellom anna må kjempe om knappe ressursar i situasjonar med ulike og gjerne uforeinlege behov og normer i lokalsamfunna og omgivnaden.

Kontrollvariabelen

Med kontrollvariabelen meiner vi her at det lokale eller kommunale organisasjonsapparatet har makt i form av ressursar, kapasitet og verkemiddel til å følge opp tiltak, endringar, aktivitetar m.m. som sikrar at iverksettinga blir mest muleg i samsvar med eigne visjonar og strategiar. Organisasjonar har sjeldan makt til åleine å gjennomføre alle sine planlagde handlingar. Gjennomføringsmakta er gjerne delt på fleire aktørar, og difor blir aktørane avhengige av kvarandre for å oppnå ønska handling. For å gjere dette arbeidet muleg krevst det omtalar av handlingane som trekker opp mellom anna kva som skal gjerast, kven som skal gjere kva og når aktivitetane skal utførast.

Læringsvariabelen

Med læringsvariabelen meiner vi her endring i haldningar og handlingar som pregar aktørane innanfor kulturelle fellesskap som samfunn og organisasjonar. Kulturar har ulike grader av stabilitet i seg. Vi legg til grunn at evalueringsprosessar som får fram kunnskap om hendingar, handlingar og haldningar, kan bidra til ny erkjenning og dermed fremme læring ved å legge grunnlag for heilt nye handlingar, justering av praksis, gjennomføring av større fundamentale endringar m.m.

For alle lokalsamfunn, organisasjonar og personar er det nyttig å samle erfaringar frå tiltak og aktivitetar som dei har halde på med, slik at denne kunnskapen kan brukast til å endre praksisen. Slike tilbakemeldingar er nødvendige for å gi innspel og halde levande ein lærande prosess som kan støtte, vidareutvikle og korrigere aktuelle kulturar. Det er gjennom den tilbakeskuande evalueringa at enkeltståande og avslutta aktivitetar kan gi bidrag til forståing av heilskapar og til tolking av prosessar.

For at organisasjonar eller samfunn skal lære av eigne erfaringar, krevst eigenaktivitet. Ideelt sett bør aktivitetane bidra til å oppretthalde kulturar med sjølvberande utviklingsprosessar. Slike prosessar er avhengig av mange faktorar (Garsjø 1987, Johannisson og Spilling 1986):

- at folk har tilstrekkeleg sjølvtilitt til å engasjere seg
- at folk erkjenner den verkelege situasjonen
- at folk tek ansvar for seg sjølv og sine handlingar
- at folk er i stand til å betre sin eigen situasjon
- at folk endrar åtferd på bakgrunn av dei erfaringane dei gjer.

Kontekstvariabelen

Dei fleste av dei variablane vi har omtala ovanfor, verkar gjensidig inn på kvarandre. Dei kan summere seg til både positive og negative sjølvforsterkande prosessar. I ein sjølvberande prosess må desse variablane vere stabile eller veksande over tid. Men vi lyt presisere at det å tilfredsstille desse variablane i kommunar er ein nødvendig, men ikkje ein tilstrekkeleg føresetnad for ein vellukka prosess. Sett i høve til makrokraftene i samfunnet, blir positive endringar i desse variablane for mikrokrefter å rekne. Difor blir samspelet med dei eksterne makrokraftene i storsamfunnet og dei andre kreftene i kommunane av avgjerande betydning for kva resultat ein totalt sett oppnår.

Planleggingssystemet

Frå generalplandokument til strategisk kommuneplanlegging

Idealet for kommuneplansystemet har endra seg over tid. På seksti- og syttitalet var idealet ei altomfattande såkalla generalplanlegging. Plansystemet og planane skulle vere todelte med ein langsiktig del og ein kortsiktig del. Det vart sett opp detaljerte lister over kva plandokumenta skulle innehalde. Planlegging blei oppfatta som det å førebu handlingar. Gjennomføringa og evalueringa blei ikkje definert som ein del av plansystemet.

På åttitalet blei det lagt vekt på at planlegginga ikkje kunne vere altomfattande, men måtte vere strategisk slik at ein valde ut viktige hovudområde der ein spesielt arbeidde med å oppnå resultat, jf Kleven (1990). Strategisk planlegging representerer eit grep på planlegging som legg vekt på:

- vurdering av utviklingstrekk og utfordringar
- intern og ekstern situasjonsanalyse
- utpeiking av hovudutfordringar
- identifisering av interessentar/berørte partar
- identifisering av suksessmål
- utvikling av strategiar for å nå desse måla
- avgjerdsfattning og handling
- kontinuerleg vurdering av prosess og resultat.

Strategisk planlegging er mest utvikla for private føretak, men kan tilpassast offentleg sektor. I følge Bryson og Roering (1987) som drøftar fleire metodar for slik planlegging, er strategisk planlegging eit grep på planlegging som kan nyttast både i lokalsamfunn, i organisasjonar og for ulike tema. I tillegg til den rasjonelle kommandoplanlegginga trekker dei fram reiskap der planlegging basert på inkrementalisme, forhandlingar og rammeverk for innovasjon). Dei drøftar sterke og svake sider ved desse formene, og peikar på at det er viktig å kjenne til desse for å bruke rett planleggingsgrep i den aktuelle situasjon. Også andre trekker fram at metodane har sine sterke og svake sider (Amdam og Veggeland 1991) og det vert argumentert sterkt for å bruke dei planleggingsverktøya som er eigna for den aktuelle situasjonen, jf Alexander (1984), Christensen (1985), Sager (1992). Men dei trekker også fram det at i praktisk planlegging vil grepet ofte måtte vere ei blanding (ein hybrid) av fleire metodar/teoriar.

Dette har ført til eit vidare syn på planlegging og til at gjennomføringa og evalueringa blei definerte inn som naturlege deler av planlegginga. Plansystemet blei no firdelt med ein strategisk/langsiktig del, ein taktisk/kortsiktig del, ein gjennomføringsdel, og ei prosess- og resultatevaluering som bidreg til å binde systemet saman og til å stimulere til ny erkjenning. I figur 2 skisserer vi elementa og samanhengane mellom elementa i eit kommunalt plansystem basert på eit strategisk planideal. Eit slikt opplegg gir ei planlegging som i sitt innhald legg vekt på:

Planlegging som prosjektarbeid

- Oppretting av heile plansystem og utarbeiding og rullering av elementa i det. Til dømes kan utarbeiding av ein strategisk, langsiktig plan for kommunen, gjennomførast som prosjektarbeid

Strategisk, langsiktig planlegging for å få fram

- kommunens sterke og svake sider, mulegheiter og truslar
- visjonar om det gode samfunnet
- strategiar for å nå dette idealsamfunnet

Taktisk handlingsplanlegging for å

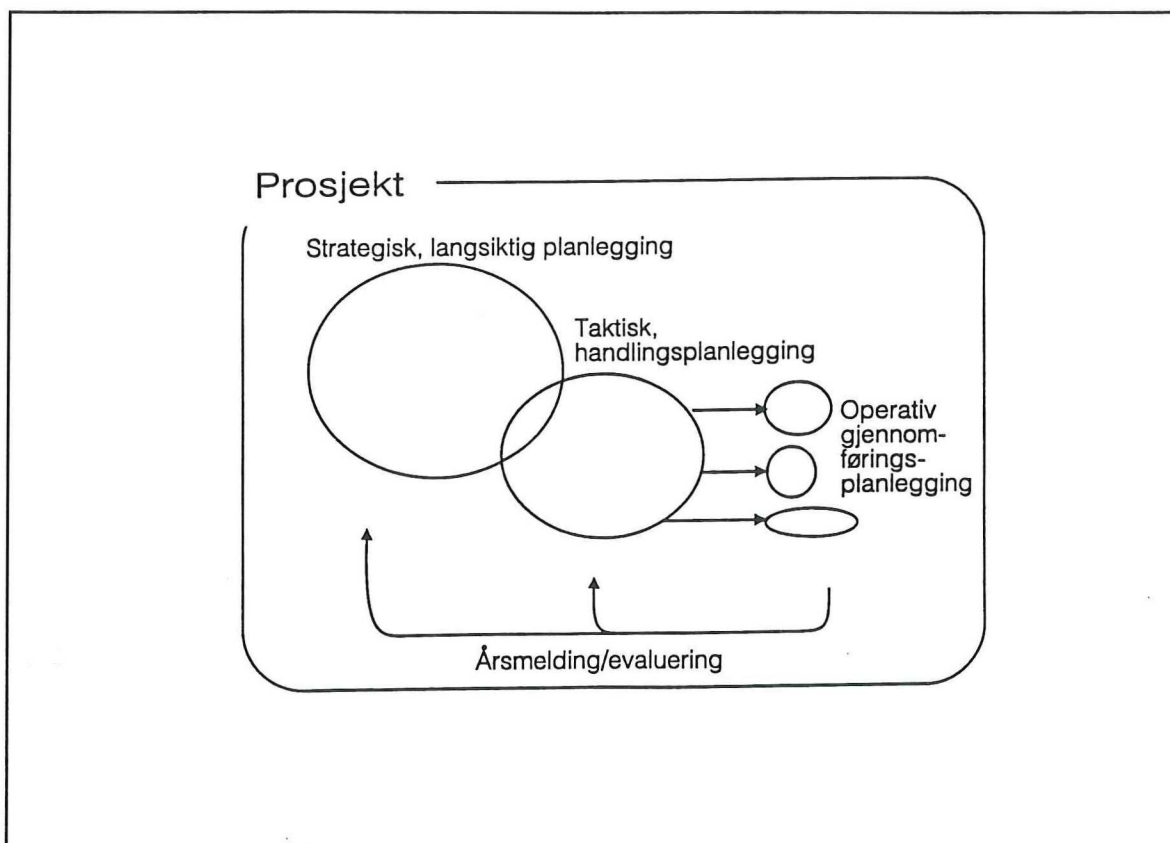
- organisere og omorganisere, definere og prioritere tiltak, aktivitetar og endringar

Operativ gjennomføringsplanlegging for

- detaljplanlegging, gjennomføring, drift, kontroll og kvalitetssikring av tiltak og endringar

Prosess- og resultatevaluering for å

- stimulere den kritiske erkjenninga, skape grunnlag for ny praksis og dermed endre kulturar gjennom læring.



Figur 2 Det kommunale planleggingsystemet

PLANVARIABLAR OG PLANVERKTØY

Samanhengar mellom variablar og verktøy

I vår forståing av kommuneplanlegging legg vi til grunn at:

- Planlegging i kommunar og lokalsamfunn vil vere ein kontinuerleg tenke- og handlingsprosess, men sjølv utarbeidinga og rulleringa av planane kan organiserast som prosjektarbeid.
- Kommunar og lokalsamfunn kan mobiliserast gjennom brei deltaking i strategisk planlegging med radikal planlegging som fagleg ideal. Mobiliserande planlegging vil vere spesielt aktuell 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.
- Kommunale og lokale organisasjonar kan bruke taktisk planlegging for å definere og prioritere avgrensa prosjekt. Når ein har liten kontroll over verkemidla, kan småstegsplanlegging vere eit fagleg ideal.
- Planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar kan baserast på operativ planlegging med rasjonell kommandoplanlegging som fagleg ideal dersom ein aktør har dominerande makt over verkemidla, eller ansvarsdelinga mellom deltakande aktørar er klar. Når ein er avhengig av samhandling med andre aktørar, kan forhandlingsplanlegging vere eit ideal.
- Ved å knyte tilbakeskuande prosess- og resultatvaluering til både den strategiske, den taktiske og den operative planlegginga, kan ein stimulere læringa og dermed påverke gjeldande kulturar.

Kontektsvariabelen og planlegging som prosjektarbeid

Når ein brukar prosjektorganisering som arbeidsmåte, er det ofte fordi arbeidsoppgåva kan karakteriserast ved:

- At arbeidet er ei eingongsoppgåve som skil seg frå løpande eller rutineprega oppgåver
- At arbeidet har eit definert mål og kan skillast ut som eit eige styringsobjekt med eigen organisasjon
- At arbeidet skal gjennomførast innan fastsette tids- og kostnadsrammer
- At arbeidet er tverrfagleg og krev koordinert innsats frå fleire personar og organisasjonseiningar
- At arbeidet har innebygt rutinar for læring

Spesielle kjenneteikn ved prosjektarbeid er at arbeidet er avgrensa både i tid og

rom. Når ein vel prosjektorganisering for eit arbeid, er det gjerne motivert utifrå vilje til å gjere ein innsats innanfor eit avgrensa område i eit avgrensa tidsrom. Prosjektorganisering av planlegging kan vere ein god arbeidsmåte når det skal gjennomførast eit krafttak innanfor eit avgrensa område eller tema i ein avgrensa periode.

Det er viktig å presisere at planlegginga i kommunane kan intensiverast gjennom eit prosjekt, men at kommuneplanlegginga like fullt vil vere eit kontinuerleg arbeid. I høve til dei kontinuerlege planprosessane, er eit prosjekt berre ein avgrensa aktivitet som kan påverke elementa i eit plansystem slik vi har skissert det ovanfor. Prosjektet må arbeide innan dei avgrensingar og mulegheiter som strukturar og prosessar set. Difor er det viktig å vere merksam på relasjonane mellom prosjektet og konteksten det går inn i.

Ei god prosjektgjennomføring føreset at deltakarane i styringsorgana for prosjektet har nådd fram til rimeleg grad av semje om mål og middel, og ikkje minst om avgrensingane og mandatet til prosjektet (Hagen 1991). Utan slike avklaringar vil interne konfliktrar i styringsorgana kunne gjere prosjektet handlingslamma. Det er vidare viktig at deltakarane blir stilte mest muleg likt med omsyn til vilkåra for å delta i prosjektet.

I tillegg kan det vere grunn til å peike på at det i kommunar og lokalsamfunn kan skorte på kompetanse om korleis ein skal initiere, planlegge, gjennomføre og evaluere utviklingsprosjekt, og at hjelp utanfrå kan vere nødvendig. Vidare har vi erfart at det ofte skortar på erkjening av planleggingsarbeid som noko anna enn forvaltningsarbeid og det å drive vare- og tenesteproduksjon (Amdam og Olsen 1992).

Mobiliseringsvariabelen og strategisk planlegging

Skal ein mobilisere, er det viktig å skape læringsarenaer som samlar lokalbefolkninga og andre viktige aktørar på tvers av politiske styringsnivå, styringsystem, politiske interesser, og på tvers av personlege kjenneteikn som alder, kjønn, yrke, status m.m. Slik kan ein stimulere til gruppedanningar, alliansar og nettverk som genererer politisk makt og som kan arbeide for å betre situasjonen for kommune- og lokalsamfunna.

Desse relasjonane kan bidra til å trekke folk inn i ein erkjenings- og praksisspiral der erfaringslæringa kan utvikle folks erkjening av eigen situasjon og kva dei kan greie og oppnå av endringar. I samband med mobilisering vil denne

læringsspiralen måtte skje på fleire nivå. Levin (1988) omtaler det som ein prosess der det gjerne er einskildindivid som gjennomgår den første runden og at desse etterkvart kan dra andre personar, grupper og heile lokalsamfunn med seg i erkjenningsspiralen. Dette tydeleggjør også problema med å flytte læringsprosessen frå eit individuelt nivå til eit kollektivt nivå.

Etter ein runde i spiralen, vil ein ikkje vere tilbake der ein var, men ein har fått ny kunnskap til å møte ein endra situasjon. Spørsmålet vert då om denne nye kunnskapen og oppfatninga av situasjonen gir grunnar nok til å revidere gjeldande visjonar, strategiar, praksis og kunnskap.

Ein av dei mest utvikla planleggingsteoriane som drøftar slike prosessar er Friedmann (1987) sine refleksjonar om transaktiv planlegging. Han ser samfunnsplanlegging som ein gjennomgripande læringsprosess der alle tek del i styringsprosessane og dermed også i planlegginga. Han legg vekt på heilskapen i samfunnet og allmenn deltaking gjennom desentralisering av fridom og ansvar. Andre oppfattar dette som rein utopi.

Den gjennomgripande planlegginga har som sitt ideal at einskildmennesket skal stå i sentrum, og at ein kan oppnå samordning gjennom læring ved deltaking på politiske arenaer. Den radikale planlegginga fokuserer både på dei nære maktrelasjonane og på nasjonal og internasjonal styring. Friedmann hevdar at radikal planlegging i samfunna ikkje kan organiserast og støttast av makta i samfunnet, men må vekse fram frå innsida av lokalsamfunna. Planleggaren, som kjem utanfrå, kan mellom anna hjelpe til med å få fram ei ny eigenforståing og gjere lokalbefolkninga dyktigare i sjølvhjelpspraksis, direkte aksjonar, forhandlingar og å lage effektive handlingsprogram.

Strategisk planlegging gjeld grunnleggande spørsmål om korleis situasjonen er med utviklingstrekk og utfordringar, korleis vi ønsker framtida, kva vi bør gripe fatt i og korleis vi kan endre nosituasjonen i retning mot idealsituasjonen. Slike spørsmål går på ideologiske verdistandpunkt som ein kan vente skal vere rimeleg stabile over tid. Det er eit ope spørsmål i kva grad planlegging isolert sett greier å endre slike standpunkt, men over tid vil det i alle høve kunne skje endingar. Difor kan ein bruke planlegging som reiskap for å stimulere til kunnskapsakkumulering, til bevisstgjerung og til ny erkjenning i den vona at einskildpersonar, organisasjonar og samfunn kan endre åtferd. Strategisk planlegging kan etter vår meining brukast saman med brei deltaking for å påverke mobiliseringsvariabelen. Statusen i mobiliseringa og den strategiske planlegginga bør dokumenterast i strategiske langtidsprogram (kommuneplanens langsiktige del).

Organisasjonsvariabelen og taktisk planlegging

I eit politisk systemdelt, nivådelt og sektordelt samfunn som det norske, vil det for lokalsamfunna ofte vere avgjerande for den vidare utviklinga at ein får til organisert samarbeid på tvers av dei etablerte organisasjonsgrensene. Det er difor viktig å få til arbeidsdeling og samhandling mellom frivillige lag og organisasjonar, private føretak, offentleg administrasjon og folkevalde.

Når problema blir definerte lokalt kjem ofte standardiserte sektorløysingar til kort. Difor blir det ofte ei hovudutfordring for dei lokale og kommunale organisasjonane å stable på beina utradisjonelle løysingar og som involverer fleire sektorar. Løysingar som gjerne ligg i utkanten av sektorane sitt ansvars- og kompetanseområde. Dette arbeidet kan ofte vere tids- og arbeidskrevande å få til. Difor er det viktig at lokalsamfunna er mobiliserte og at dei lokale organisasjonane har legitimitet i lokalsamfunna. Dette inneber at dei får støtte og stimulans frå lokalbefolkninga, og at lokalsamfunna har forståing for kva dei gjer. For å halde ved like legitimiteten og aksepteringa er det viktig at dei lokale organisasjonane oppnår resultat som blir synleggjort for lokalbefolkninga.

Siktemålet med den taktiske planlegginga er å utvikle ei kortsiktig og fleksibel planlegging. Dette inneber for det første at lokale og kommunale organisasjonar må prioritere aktivitetane over tid og i høve til tilgjengelege ressursar, og at dei må konkretisere dette i taktiske handlingsprogram (kommuneplanens kortsiktige del).

Utarbeidinga av handlingsprogram blir oftast basert på ideala om inkrementalisme og programplanlegging. Denne forma for planlegging krev at dei som lagar handlingsprogramma må vere i ein så sterk maktposisjon at dei har kontroll over noko som andre ønsker. Men til vanleg, kan slike handlingsprogram berre ta omsyn til korleis organisasjonar kan og ønsker å bruke eigne ressursar som pengar, arbeidskraft, teknologi. Slik kan handlingsprogramma vere nyttige for å få fram realistiske oppfatningar av kva kommuneorganisasjonen kan make, men dei treng ikkje vere tilstrekkeleg for å få til handling i kommunesamfunna.

Dersom lokalsamfunna har mange små, ansvarlege organisasjonar, lag og føretak, kan dette fremme kompetanse om initiering, gjennomføring og drift av aktivitetar og by på stimulerande konkurranse i lokalsamfunna. Vidare kan ein slik situasjon fremme samhandling om bruk av lokale, maskinar, utstyr, informasjon m.m. Resultatet kan bli styrka overlevings- og tilpassingsevne, men kan og bli eit trugsmål dersom organisasjonane blir for avhengige av kvarandre (dominoeffekt).

Kontrollvariabelen og operativ planlegging

Ei årsak til manglande gjennomføring av prosjekt, aktivitetar eller endringar kan ligge i at den strategiske og taktiske prosessplanlegginga ikkje har fungert godt nok. Slik at ein ikkje har fått prioritert dei prosjekta som det breie laget av folket verkeleg føler behov for og såleis er motiverte for å støtte opp om med ressursar. Reaksjonen frå folket kan då vere passivitet eller motstand.

I enkelte situasjonar kan prosjekteigaren ha tilstrekkeleg makt til å drive kommandoplanlegging med rasjonell planlegging som ideal. Denne planlegginga føreset mellom anna at ein i avgjershovet har full kunnskap om nositasjonen, har eintydige og klare mål for framtida slik at ein kan avgjere kva som er det beste alternativet for handling. Og at ein har hand om verkemidla som krevst for å gjennomføre denne løysinga. Overført på praktisk planlegging veit vi at klart avgrensa prosjekt kjem nærast dette idealet.

I andre situasjonar kan utfordringa vere å inkludere svakt organisert interesser i planlegging i det vi kan kalle talspersonplanlegging (jf Davidoff 1965, Amdam og Barstad 1992).

For kvart einskild prosjekt som involverer fleire aktørar, meiner vi at det bør inngåast handlingskontraktar som fastset kven som skal gjere kva, når og korleis. Utarbeiding av slike kontraktar kan baserast på forhandlingsplanlegging mellom aktørar som er avhengige av kvar andre. Ein viktig føresetnad for reelle forhandlingar er at aktørane er mest muleg likeverdige, jf Jensen (1986). Om ikkje vil den som har størst makt kunne tvinge dei andre, og då er det eigentleg ikkje forhandlingar som pågår. Forhandlingsresultata inneber vanlegvis kompromissløyningar, og det er viktig at desse ikkje får eit for kortsiktig og snevert perspektiv. For den delen av slike samarbeidsprosjekt som partane får ansvar for, kan dei ha mulegheiter for å drive kommandoplanlegging.

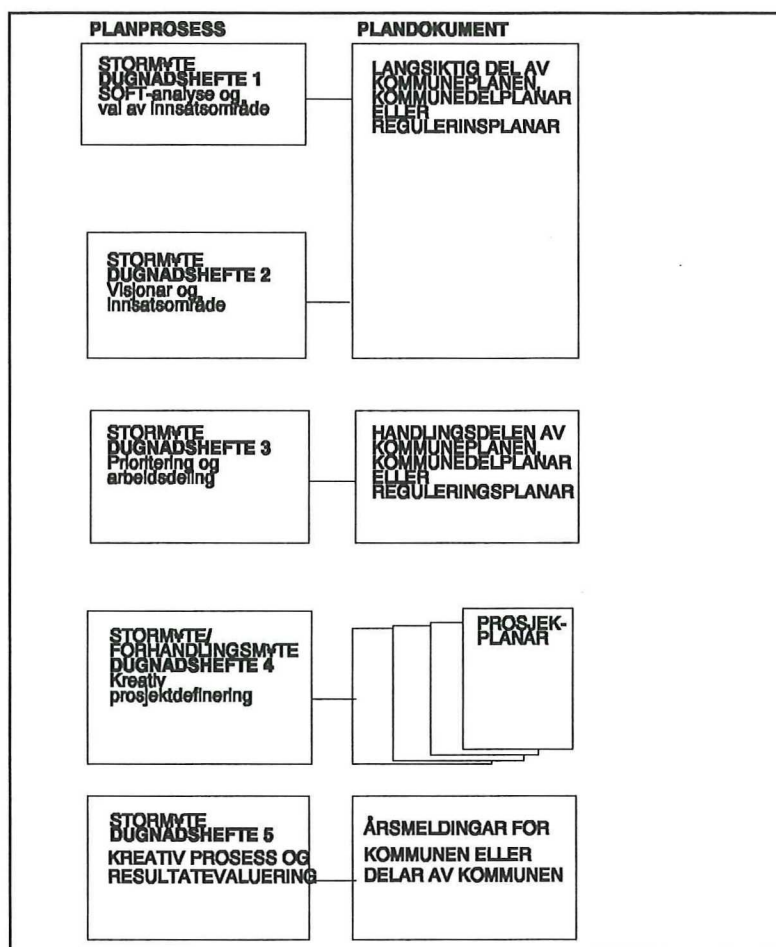
Den føregåande strategiske og taktiske planlegginga kan oppfattast som eit hjelpemiddel for å få til dei nødvendige avgrensingar slik at situasjonen kan oppfattast som tilstrekkeleg stabil og harmonisk for å kunne drive forhandlingsplanlegging og eventuelt kommandoplanlegging.

Læringsvariabelen og evaluering

Alle aktørar kan ha nytta av å samle erfaringar frå tiltak og aktivitetar som dei har halde på med, slik at denne kunnskapen kan brukast til å endre praksisen. Slike tilbakemeldingar er nødvendige for å gi innspel og å halde levande ein lærande

planleggingsprosess, men tilbakemeldingane må gjelde til både den strategiske, taktiske og operative planlegginga.

Det er gjennom den tilbakeskuande evalueringa at enkeltstående og avslutta aktivitetar, kan gi bidrag til forståing av heilskapar og til tolking av prosessar. Når prosjekt blir gjennomførte, blir ofte læringsvariabelen først vektlagt mot slutten av prosjekta, og blir gjerne nedprioritert i høve til aktivitetar i prosjektet som kan gi meir synlege resultat. Det kan argumenterast mot ein slik praksis, ut frå behovet som eksisterer for den tilgang til kunnskap som evalueringar kan gi undervegs, og som kan danne grunnlag for å gjere nødvendige og ønskelege endringar og justeringar i prosjektet.



Figur 3: Samanhengen mellom planprosess og plandokument

I evalueringar strir ein med dei vanlege metodeproblema frå samfunnsforskinga: i kva grad er data relevante, representative, pålitlege og gyldige. I tillegg blir den vanskelege balansen mellom objektivitet og subjektivitet tydeleggjort i valet mellom intern- og eksternevaluering (evaluering ein utfører sjølv eller evaluering som andre, frittstående og gjerne vitskaplege personar utfører).

Kunnskapen om korleis ulike aktørar i lokalsamfunn meiner situasjonen er og bør vere, er ofte vanskeleg å få tak i, og den kan ofte sprike i fleire retningar. Omtalen av nositasjonen i samband med kommuneplanlegging bør mellom anna omfatte kunnskap om ulike aktørar og deira engasjement, organisasjonsstrukturar, produksjonsprosessar, prestasjonar, resultat og effektar/verknader.

Denne situasjonsomtalen må vurderast opp mot ei referanseramme som meir uttrykker korleis situasjonen bør vere eller blir forventa å vere. Omtalen av referanseramma bør byggast på kunnskap om gjeldande lover og regelverk, vedtekne visjonar og målsettingar og andre normer og standardar. Vidare bør ein kjenne til ikkje-tilfredsstilte behov og eksisterande forventingar. Elles bør ein ha kjennskap til ressurspotensiale og mulegheiter for alternativ bruk av aktiviserte ressursar. Endeleg bør situasjonen i kommunen vurderast i høve til den konteksten som storsamfunnet dannar.

I drøftinga og samanlikninga mellom situasjonen slik den er og slik den bør vere, er det å slå fast samanhengar mellom årsak og verknad i fortid ei svært krevande oppgåve. Likevel er slike drøftingar både ønskelege og nødvendige for å kunne gjere val om dei rette verkemiddel for å nå måla for framtida. Men framtida er ikkje berre eit produkt av strukturelle samanhengar mellom årsak og verknad. Delar av framtida blir også skapt gjennom nye handlingsmønster og tilfældigheiter.

Bruken av dugnadshefta i plansystemet

Samanhengen mellom desse trinna med tilhøyrande dugnadshefte og dokumentstruktur er vist i figur 3.

Dugnadshefte 1. SOFT-analyse og val av innsatsområde

Arbeidsprosessane startar med dette dugnadsheftet der ein foretek analyse av nosituasjon og framtid og med dette som grunnlag vel innsatsområde, dvs. dei felta der kommunen må arbeide spesielt intenst for å møte truslar og utnytte mulegheiter. Dugnadsheftet er til vanleg brukt av grupper på 5 til 8 personar i samband med stormøte med 50 til 150 personar. I plenumspresentasjonane av gruppearbeida oppdagar ein vanlegvis kor likt ein vurderer tilhøva og framtida.

Dugnadshefte 2. Visjonar og framgangsmåtar

For kvar av innsatsområda er det aktuelt å utvikle framgangsmåtar/strategiar for handling. Til vanleg vert det oppnemnt arbeidsgrupper for dette. Dugnadsheftet tek opp dei sentrale spørsmåla knytt til val av strategiar og utforming av desse. Dugnadsheftet er relativt detaljert med omsyn til krav til strategiar/ tiltak, kanskje for konkret. Vi legg derfor vekt på at den berre er eit utgangspunkt, gruppene som arbeidar med å utvikle strategiar står fritt til å velja andre framgangsmåtar.

Dugnadshefte 3. Prioritering og arbeidsdeling

I eit handlingsprogram må alle nye strategiar og tiltak prioriterast opp mot igangverande aktivitetar. Dugnadsheftet forsøker å stille dei sentrale spørsmåla ein bør drøfte ved ei slik prioritering. Hovudformålet er å sortere eksisterande og nye tiltak i kva tiltak som ein må gjennomføre (lovpålagde m.m.), bør gjennomføre ut frå behov i samfunnet og slike som ein kan vente med (dvs. også må- og bør-tiltak som kan vente i minst 4 år). Dette arbeidet må gjerast av sentrale administrative og politiske organ. Dugnadsheftet er berre ei rettesnor i dette arbeidet.

Dugnadshefte 4. Kreativ prosjektdefinering

Dugnadsheftet er utvikla til å fungere som støtte for utforming av prosjekt. Dette kan vere sjølve planleggingsprosjektet og då også bruken av dei andre dugnadshefta i prosessen. Heftet kan også brukast til å få avgrensa og definert prosjektidear som har kome fram som ein del av planprosessen og bruken av dei andre hefta.

Dugnadshefte 5. Kreativ prosess og resultatevaluering

Dugnadsheftet fungerer som støtte til arbeidet med utforming av årsmeldingar og som støtte ved evaluering av kommunal verksemd t.d. i form av gruppearbeid i kommunestyret. Ved rullering av plandokument, mindre omfattande planprosessar som t.d. temaprogram, grendeprogram m.m. kan dette dugnadsheftet brukast i staden for dugnadshefta 1, 2 og 3.

Dugnadshefte 6. Kreativ evaluering av plandokument

Eit plandokument kan alltid forbedrast. Samstundes skal det akseptierast som eit felles grunnlag. Dugnadshefte 6 er utvikla for å gjere høyringsarbeidet meir konstruktivt ved å fokusere på sterke og svake sider ved plandokumenta og kva som bør endrast. Heftet kan brukast på stormøte for å evaluere samanstilte plandokument frå alle delane i planprosessen, jf. figur 3. Spesielt er det aktuelt med stormøte og arbeidsbok 6 dersom ein ikkje har brukt stormøte og nokon av dei andre dugnadshefta for å produsere plandokumenta.

Tenkedugnader som kreativitetsteknikk i dugnadshefta

Tenkedugnader er brukt som gjennomgåande arbeidsform i dugnadshefte, sjå figur 4. Tenkedugnader skal gjennomførast på 30 minutt slik at kvar gruppe først bruker om lag 10 minutt til å kaste fram tankar (tankestorm). Då er det ikkje høve til å vurdere/diskutere utsegnene. Deretter skal gruppene bruke 20 minutt til å vurdere og prioritere dei fem viktigaste (tankevurdering). Det er svært viktig at formuleringane blir gjort mest muleg konkrete slik at innhaldet etter kvart ikkje

druknar i generelle overskrifter.

Dugnadsheftet skal brukast som hjelpemiddel i arbeidsgrupper som deltek i kommuneplanlegginga. Kvar gruppe bør velje ein sekretær og ein leiar/dirigent. Sekretæren skal skrive i dugnadsheftet, sjå figur 5. Dette arbeidet må gjerast så nøyaktig og fullstendig som muleg. Leiaren bør sikre framdrifta og passe på at gruppa held seg til dei spelereglane som gjeld.

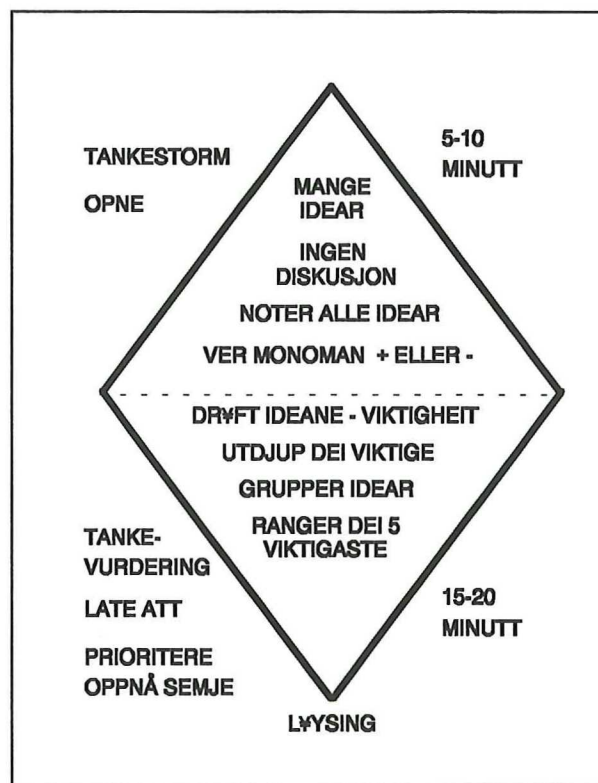
Når dugnadsheftet vert brukt i samband med stormøte, skal leiaren eller ein anna deltakar i arbeidsgruppe førebu seg til å presentere svara i plenum etter kvar økt med gruppearbeid. Dette kan gjerast ved at ein fører hovudpunkt og eventuelt underpunkt på stordias eller eit storark. Men hugs på at presentasjonen skal vere kort og punktvis, og at kvar arbeidsgruppe normalt berre får eit par minutt til disposisjon.

Stormøte som arena for bruken av dugnadshefta

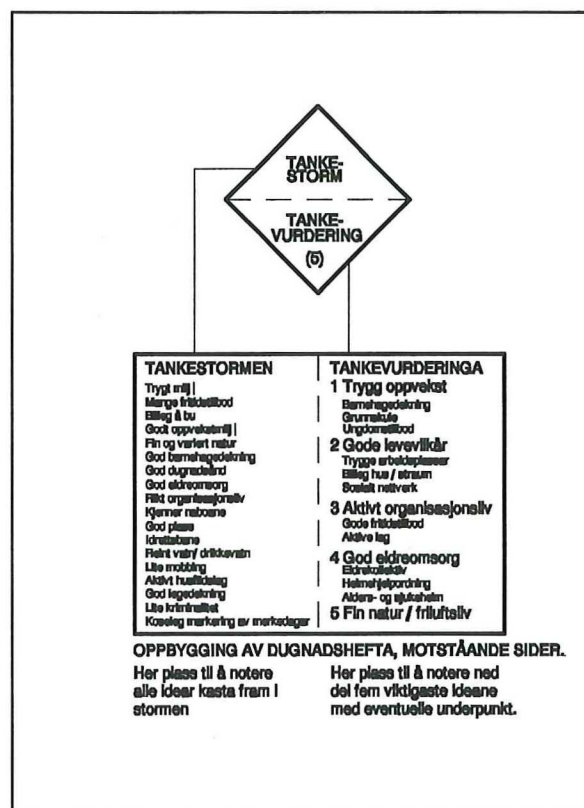
Basert på erfaringar frå slike stormøte, vil vi her kommentere ulike sider både ved førebuing, gjennomføring og etterarbeid. Vi viser elles til meir spesiell omtale av stormøta nedanfor under presentasjon av kvart dugnadshefte.

Førebuing

På stormøta er det ønskjeleg å samle folkevalde, tilsette i kommunen, folk som representerer næringslivet, grender, sektorar, interesseorganisasjonar, lag og



Figur 4



Figur 5

foreiningar i kommunen. Også folk frå fylkesnivået bør inviterast. Det er viktig at flest muleg møter. Utvalde personar bør inviterast og motiverast på ulike måtar. Men det bør presiserast at dette er opne møte som alle har høve til å delta på - også dei som ikkje er inviterte.

Det er svært viktig å legge mykje arbeid i å lage liste over kva personar og organisasjonar som bør delta på stormøtet. Både personar som er naturlege leiarar i utviklingsarbeidet seinare og også slike som kan verte "flaskehalsar" må inviterast. Alle må tilskrivast personleg og følgjast opp med telefon.

Om det er forutsett at kommunestyret skal delta, må medlemmene kallast inn på vanleg måte. Vi har erfart at det kan vere vanskeleg å få folkevalde til å møte, difor bør det vurderast om desse i staden for invitasjon bør få innkalling.

Stormøta kan haldast på rådhuset, på ein skule e.l. Det er viktig at ein har ein større plenumssal og grupperom i rimeleg nærleik. I boks 1 presenterer vi ei sjekklister til bruk i samband med stormøte

I plenumssalen må det vere ein overheadprosjektor og det er ønskjeleg at deltakarane har tilgang på kaffi under møtet. Gjerne slik at det står kaffi på grupperomma.

Gruppene bør samansettast på tvers av sektorar, grender og andre interesser for å få fram heilskapstenking. Dei bør vere på sju til ni personar inkludert leiar/dirigent og sekretær. Det tar tid å sette saman slike grupper, difor bør samansettinga av gruppene så langt råd er vere gjort før stormøta. Nødvendige justeringar kan då gjerast under opninga av stormøta.

Kvar gruppe bør vere oppsett med ein sekretær og desse bør få opplæring før stormøta, dei bør difor møte eit par timar før opninga av stormøta.

Det kan vere fordelaktig å oppnemne leiarar av gruppene på førehand slik at desse kan førebu seg på kva dei skal gjere. Ulempen er at dei kan verte for "profesjonelle" og fungere bindande på resten av deltakarane. Av den grunn kan det vere fordelaktiv at leiarvervet går på sirkulasjon mellom deltakarane. I læreboka er det gjort nærare greie for arbeidsopplegg m.m.

Gjennomføring

Vi reknar med at ordføraren/prosjektleiaren opnar møtet og at ein prosessleiar som kan vere ein leigd eller tilsett konsulent/planleggar, tek over som møteleiarar, men

at ordføraren/prosjektleiaren styrer debatten på slutten av møtet. Det siste er viktig for å tone ned den leigde konsulentens rolle og signalisere til forsamlinga at dette er eit prosjekt som kommunen eig.

Boks 1: Sjekkliste for stormøte

SJEKKLISTE FOR STORMØTE

Innkalling og deltaking

- Kven skal delta, kven skal inviterast spesielt og kven skal kallast inn
- Kven ordnar med omtalen i lokale media
- Kven skal leie stormøtet, kven ønsker velkommen og kven takkar for frammøtet

Tidsplan

- Tid til innleiing, kven, kva kor lenge
- Tid til presentasjon av arbeidsmetode, problemstilling og tidsplan
- Tid til inndeling i grupper

Gruppearbeida

- Val eller oppnemning av gruppeleiarar og sekretærar
- Når skal det vere gruppearbeid og når plenum
- Presentasjonsmåte av gruppearbeida i plenum. Stordias eller storark? Kor lang tid skal kvar gruppe få til presentasjonen. Kven skal presentere i plenum og kven skal summere på tvers av gruppene i plenum?

Materiell, utstyr m.m.

- Møtelokale med plenumssal og nok grupperom
- Tavle, flippover, pennar, krit, tape og anna nødvendig utstyr på grupperomma
- Høgtalaranlegg, overheadprosjektor, stordias, storark, pennar, peikestokk, kart og anna nødvendig utstyr til presentasjon i plenumssalen
- Dugnadshefte til alle gruppeleiarane og -sekretærane, eventuelt også til alle deltakarane. Nokon må påleggast ansvaret for å samle desse inn når stormøtet er over
- Mat og kaffi

Under presentasjonen i plenum er det tilstrekkeleg at kvar gruppe får tildelt tre

minutt til presentasjon av gruppearbeidet sitt. Derimot bør ein ikkje knipe inn på tida til gruppearbeida. Det bør avsettast litt lengre tid til det første gruppearbeidet enn til det andre, fordi gruppene mellom anna skal få tid til å etablere seg med sekretærar og dirigent.

Etterarbeid

Det er ønskeleg at det blir gitt oppsummeringar og skapt fokus på sentrale utviklingstrekk og utfordringar allereie på stormøta. Dette bør prosessleiaren gjere. Arrangørane av stormøta bør innkallast til møte morgonen etter for å oppsummere og vidareføre dette arbeidet. Det er her spesielt viktig å få avgrensa endringar og tiltak som kan gjennomførast straks og sette opp ein handlingsplan for dette. Om ønskeleg bør det nedsettast eigne gjennomføringsgrupper for desse.

Arrangørane bør syte for at dugnadshefta blir skrivne på tekstbehandlingsutstyr.

Dugnadsheftet brukt i andre samanhengar

Når dugnadsheftet vert brukt i andre samanhengar i kommuneplanlegginga, skal arbeidsgruppene svare på oppgåvene og deretter sende den til kommunen for vidare behandling.

PROSJEKTPLAN FOR PLANARBEIDET

Prosjektetablering

Før kommunar vel å bruke dugnadsmetoden, bør dei sette seg grundig inn i kva metoden går ut på og kva dei kan rekne med å oppnå med denne metoden i høve til andre metodar. Det bør difor vere aktuelt å gi opplæring til dei som skal delta i prosessen og dei som skal avgjere om metoden skal brukast. Det kan då vere svært aktuelt å ta kontakt med andre kommunar og få dei til å uttrykke sine erfaringar og fortelle om kva resultat dei har oppnådt.

Når kommunar vel å bruke metoden, vil det vere av stor nytte for dei sjølve at dei lagar ein plan for planleggingsprosessen. Ein slik plan kan innehalde

- ein kort statusrapport om planarbeidet og grunngivinga for val av metode med klargjering av planbehov, kven som er målgruppe for planlegginga og kven som vil vere brukarar av planen
- ei klarast muleg målsetting for kva ein vil oppnå med planarbeidet og om kva form, innhald og omfang sjølve plandokumenta bør ha
- ein oversikt over korleis kommunen vil gå fram og korleis framdrifta bør vere. Denne delen bør innehalde korleis ein vil skaffe ressursar til planlegginga, disponeringa av plankompetansen i kommunen, finansiering, organisasjonsstruktur, møteverksemd, samarbeid m.m.

Sjølve planarbeidet kan ofte med fordel organiserast som eit prosjekt med klar start og slutt. Ved rullerande planlegging kan dette prosjektet inngå som ein tidsavgrensa del av den kontinuerlege prosessen som planlegginga er. Dersom ein organiserer arbeidet som eit prosjekt, bør ein sette ned ei styringsgruppe og peike ut sekretæren/-ar og ein prosjektleiar.

I denne fasen bør kommunen også ta til å produsere bakgrunnsmateriale om sentrale utviklingstrekk og utfordringar for kommunen. Om dei har ein gammal plan, til generalplan eller kommuneplan, så bør dei prøve å oppsummere erfaringane med desse, om kva den har vorte brukt til, kva resultat den har gitt m.m.

Organisering

I læreboka er vist korleis sjølve rulleringa av plandokument kan organiserast med styringsorgan m.m. Denne organisasjonsmodellen passar ved overordna kommuneplanlegging. Ved bruk av dugnadsmetoden i meir avgrensa prosessar

som næringsplanlegging, grendepanlegging, sektorplanlegging, planlegging av ein tettstad m.m. må det lagast til andre organisasjonsmodellar som passar med planleggingsproblemet.

Til vanleg bør ein ha ei *styringsgruppe* samansett av dei som er viktige å ha med seg for at prosessen skal kunne verte vellukka. Ved næringsplanlegging vil dette t.d. vere representantar frå dei viktige næringane og organisasjonane innan arbeidslivet i kommunen og sentrale politikarar engasjert i tiltaksarbeid. Styringsgruppa sitt ansvar er å sikre framdrift, men også å sikre legitimitet og nettverk i høve til dei deltakarane som prosessen skal omfatte.

I tillegg til styringsgruppa er det viktige å ha *sekretær og/eller sekretærgruppe* som skal syte for det praktiske prosjektarbeidet, herunder framdrift i følge framdriftsplanen som bør utarbeidast på forhand (prosjektleiing), praktisk arrangement som referat, møteinnkalling, arrangement av stormøte m.m. og produksjon av dokumentutkast og kunnskapsgrunnlag.

Framdriftsplan, start ved årsskiftet

Ein strategisk og mobiliserande planleggingsprosess krev tid for å kunne få tilstrekkeleg modning og brei nok deltaking. I læreboka har vi vist korleis ein rulleringsprosess for kommuneplanen kan kombinerast med kommunevalet. Her vil vi vise døme på ein prosess for utarbeiding av ein kommunedelplan, td ein strategisk næringsplan. Ein slik prosess kan lett take eit år frå ei startar med organisering og opplæring til dokumentproduksjonen er så langt komen at ein kan starte med den formelle vedtaksprosessen.

Våren og før sommarferien

- Opplæringsseminaret skal haldast for dei sentrale politikarane, administratorane og andre sentrale personar i prosessen, spesielt slike som skal leie arbeidet og/eller kan verte flaskehalsar seinare. Ein må legge stor vekt på motivering og gi praktisk erfaring i bruk av arbeidsmetodane.
- Stormøtet bør omfatte alle personane som er viktige aktørar innan det emnet som planprosessen gjeld, t.d. foretaksleiingar, representantar for organisasjonar innan næringslivet, politikarar og administratorar om emnet er strategisk næringsplanlegging. På stormøtet bruker ein dugnadshäfte 1 til å vurdere nosituasjon og framtid og på dette grunnlaget velje innsatsområde. Stormøtet bør haldast i første kvartal.

- Arbeidsgrupper for strategiutvikling innan innsatsområde. Grupper vert oppnemnt snarast muleg etter stormøtet, seinast 1. april og får ca. 6 vekers frist til å utarbeide strategiar. Arbeidsgruppene skal vere ferdig med dugnadshäfte 2 til 17. mai.
- Styringsgruppa drøftar umiddelbart resultatata frå dugnadshäfte 1 og 2 og utarbeider utkast til strategisk del (kommunedelplanens langsiktige del). Dette arbeidet bør helst gjerast før sommarferien. Forslaget bør sendast til formannskap, hovudutval, fylke og fylkeskommunen og andre til orientering og kommentar. Styringsgruppa vurderer forslaga til tiltak og endringar og tek initiativ til gjennomføring.

Etter sommarferien og utover hausten:

- Styringsgruppa drøftar prioriterte tiltak og endringar med aktuelle aktørar tidleg om hausten, og følgjer opp og får utført nødvendige vurderingar og eventuelt gjennomfører konkrete tiltak og endringar.
- Deretter bør styringsgruppa utarbeide utkast til taktisk del (kommunedelplanens kortsiktige del). Til dette arbeidet kan dei bruke dugnadshäfte 3, eventuelt på stormøte eller i mindre møte med avgrensa deltaking.
- Til slutt skal styringsgruppa drøftar og stiller saman utkasta til langsiktig del og kortsiktig del, og oversende utkastet til plan til formannskapet til vidare politisk behandling. Eventuelt kan dei no skipe til eit stormøte med dugnadshäfte 6 for å få evaluert plandokumenta dei har laga.

Utover vinteren og vidare oppfølging

- Styringsgruppa kan då oppløysast, dersom dei har fått i mandat å lage ein kommunedelplan. Men uansett bør dei som no har ansvaret for området som kommuneplanen dekker, prøve å sjekke ut aktuelle prosjekt i delplanen med dei som er aktuelle for å få til gjennomføringa. Til dette arbeidet kan dei bruke dugnadshäfte 4 på stormøte brei deltaking, eller på forhandlingsmøte med meir avgrensa deltaking.
- Endeleg bør ein kvart år følgje opp planen med årsmeldingar. Til dette kan ein bruke dugnadshäfte 5 på stormøte med brei deltaking, eller på møte med meir avgrensa deltaking.

Opplæringsseminar

Føremålet med dette seminaret er å motivere for prosjektet og gi dei kommunale prosjektstyra og andre personar ei innføring i bakgrunn, målsetting, arbeidsmåte og framdriftsplanane for prosjektet i kvar kommune. Målgruppa for seminaret er først og fremst det kommunale prosjektstyret og sekretærane, men det kan også vere aktuelt å invitere andre som t.d. næringsforum, etatsjefar, hovudutvalsleiarar, formannskap, folk frå næringslivet og organisasjonar til seminaret. Det viktige er at prosjektet er godt kjent hos mange av dei som skal inviterast til stormøtet seinare. Det er også viktig at prosjektet vert omtalt i lokalavisene i tida framover.

I boks 2 viser vi eit døme på eit program for opplæringsseminaret, men opplegget er slik at kommunane også her kan innverke på kva som skal vere tema.

Boks 2: Døme på program for opplæringsseminar

KOMMUNEPLANLEGGING (2-3 timar)

System for kommuneplanlegging, organisering, framdrift, innhald. Idegrunnlag og arbeidsmåte i prosjektet.

Bakgrunn, målsetting, organisering og framdrift i prosjektet for den aktuelle kommunen.

Drøfting

KAFFIPAUSE (1/2 time)

ØVING I ARBEIDSMÅTE (1 time)

Gruppearbeid, tenkedugnad, visjonsformulering m.m.

(Td spørsmål 1 til 4 i dugnadshefte 1)

PRESENTASJON AV BAKGRUNNSDATA (1 time)

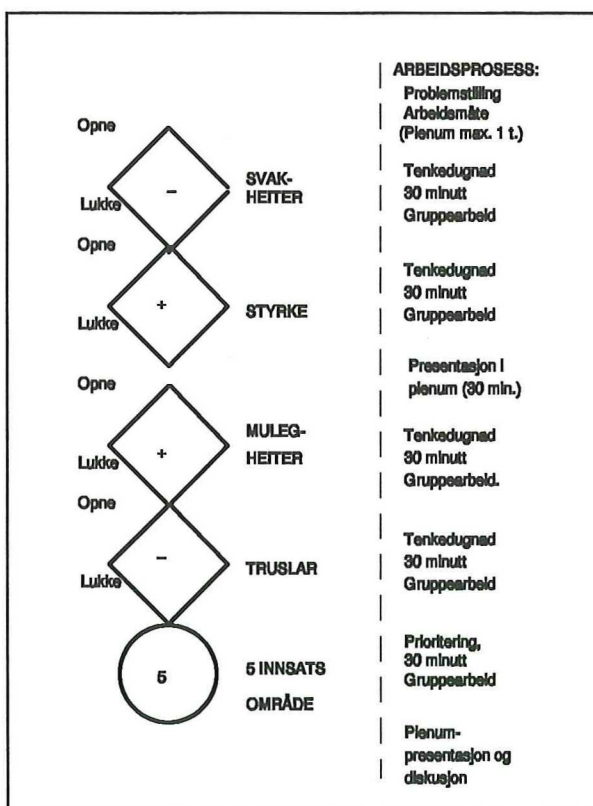
Befolkning og sysselsetting, eksisterande kommuneplan m.m.

DRØFTING AV AKTUELLE SPØRSMÅL (1 time)

SITUASJONSVURDERING BASERT PÅ DUGNADSHEFTE 1

Rettleiing

Dette dugnadsheftet kan brukast til å få fram ei brei situasjonsvurdering for kommuneplanar og kommundelplanar. Før ein diskuterer konkrete handlingsalternativ er det viktig å få fram kunnskap om kommunane som samfunn og som organisasjonar. Dette kan gjerast ved at ein skaffar fram ein del objektive nøkkeltal for korleis utviklinga har vore og kan bli. For kommunar og lokalsamfunn kan dette vere tal for utviklinga i folketalet, tal nye arbeidsplassar m.m. For organisasjonar kan nøkkeltal m.a. vere kostnader pr. produsert eining som mål for indre effektivitet og dekkingsprosent som uttrykk for ytre produktivitet.



Figur 6 Dugnadshefte 1

Men slike tal gir ikkje fullstendige omtalar av situasjonen og ein må sjå dei i høve til korleis aktørane/personane i kommunen vurderer notid og framtid m.a. i høve til alternativ ressursbruk, behovstilfredsstilling, lov- og regelverk, mål og forventingar m.m. Føremålet med dette dugnadsheftet er nettopp å få fram slike situasjonsvurderingar som supplement til dei ulike nøkkeltala. I tillegg til å vurdere kva som fungerer godt og kva som fungerer dårleg, er det viktig å få fram korleis vi kan oppnå ønska endringar av dagens situasjon. Difor vert det i denne dugnadsheftet i tillegg til ei brei situasjonsoppfatting, også lagt vekt på å få fram forslag til innsatsområde der ressursane bør settast inn.

Dugnadsheftet er oppbygd slik at arbeidsgruppene med grunnlag i prinsippet for SOFT-analyse skal gjennomføre tenkedugnader med slik rekkefølge (sjå figur 6):

- svakheiter ved plantemaet i notid
- styrke ved plantemaet i notid
- mulegheiter for plantemaet i framtida
- truslar for plantemaet i framtida

På grunnlag av desse fire oppgåvene og arbeidsgruppene sin kjennskap til viktige utviklingstrekk og framtidsutsikter for plantemaet elles, skal gruppene som oppgåve fem, prioritere fem innsatsområde og grunngi kvifor desse er viktige for utviklingsarbeidet. Herunder bør arbeidsgruppene ta stilling til korleis ein innafor plantemaet kan:

- vidareutvikle noverande sterke sider
- forbetre noverande svake sider
- utnytte mulegheiter i framtida
- møte truslar i framtida

Til slutt skal arbeidsgruppene formulere ein visjon for plantemaet. Denne bør beskrive den framtidige idealsituasjonen for plantemaet og kunne verke som ei leiestjerne for det vidare arbeidet.

Kvar gruppe bør ha ein leiar og ein sekretær og vi vil presisere at det er sekretæren i gruppa som skal skrive i dugnadsheftet og at dette arbeidet må gjerast så nøyaktig og fullstendig som muleg. Leiaren passar framdrifta og at gruppa held seg til oppgåva den har fått tildelt og til dei spelereglane som gjeld.

Stormøte med dugnadshefte 1

Vi viser til den generelle omtalen av dugnadshefta og stormøta ovanfor. Her vil vi berre trekke fram det som er spesielt ved bruken av dette heftet på stormøte.

Vi reknar med at den kommunale styringsgruppa no følgjer opp opplæringsseminara og informerer og motiverer aktuelle deltakarar på stormøta. Denne prosessen skal skape brei aktivitet i kommunen og det er difor viktig at styringsgruppa bruker aviser, radio og andre måtar å informere befolkninga på.

Vidare bør det skrivast scenario for mulege utviklingsprosessar og korleis kvar kommune kan møte desse. Føremålet med scenaria er først å fremst å stimulere til debatt om korleis kommunen ønskjer framtida. Scenaria vil supplere befolknings- og sysselsettingsanalysar, kommuneplanane og andre data, utgreiingar og framskrivingar. Dersom det er muleg bør dei også kunne sendast ut på førehand saman med anna bakgrunnsmateriale for stormøta.

I boks 3 viser vi eit døme på program for slike stormøte. Vi har ikkje avsett tid i programmet til gjennomgang av status og framdrift i kommuneplanlegginga i kommunane. Dette bør kommunane vurdere og eventuelt sette av tid til. Alternativ til dette kan vere å skipe til eigne folkemøte før sjølve stormøta eller ved at det

vert skrive ei kort orientering som kan sendast ut til stormøta. I denne samanhengen bør det også vere aktuelt å utarbeide ei vurdering av kommuneplanlegginga med kva ein har oppnådd dei åra ein har drive med dette.

Stormøtet varer fem til seks timar. Erfaringar med tidsbruken viser at dette programmet kan gjennomførast på fire timar dersom ein har få arbeidsgrupper og knip inn tid på opninga, presentasjonen i plenum og avslutninga. Vidare må det til streng styring og god møtedisiplin. Erfaringar viser elles at det er lite behov for drøfting under avslutninga av programmet. Som alternativ kan programmet gjennomførast med presentasjonar etter kvar tenkedugnad. Men programmet verkar då meir stressande på deltakarane og kan føre til større tidsforbruk.

Styringsgruppa bør samlast dagen etter stormøtet mellom anna for å peike ut ein del innsatsområde som kommunen vil arbeide vidare med gjennom oppretting av eigne planleggingsgrupper (sjå meir om dette under dugnadshefte 2).

Boks 3: Døme på program for stormøte med dugnadshefte 1

OPNING (minimum 1/2 time)

Opning ved ordførar evt. prosjektleiar

Viktige utviklingstrekk og utfordringar

Gruppeinndeling og orientering om arbeidsmåte

GRUPPEARBEID 1: TENKEDUGNADER (1 time)

(Etablering med val av sekretærar og leiarar)

Svakheiter i notid. Styrke i notid

PRESENTASJON I PLENUM (1/2 time)

2-3 minutt pr. gruppe - overhead med prioriterte forslag

Oppsummering. Orientering om neste arbeidsoppgåve

GRUPPEARBEID 2: TENKEDUGNADER (1 time)

Mulegheiter i framtida. Truslar i framtida

PRESENTASJON I PLENUM (1/2 time)

2-3 minutt pr. gruppe - overhead prioriterte forslag

Oppsummering. Orientering om neste arbeidsoppgåve

GRUPPEARBEID 3: INNSATSOMRÅDE OG VISJONAR (1/2 time)

Prioritering av inntil fem innsatsområde for utvikling av temaet

Formulering av ein visjon for kommunen

PRESENTASJON I PLENUM (minimum 1/2 time)

AVSLUTNING.

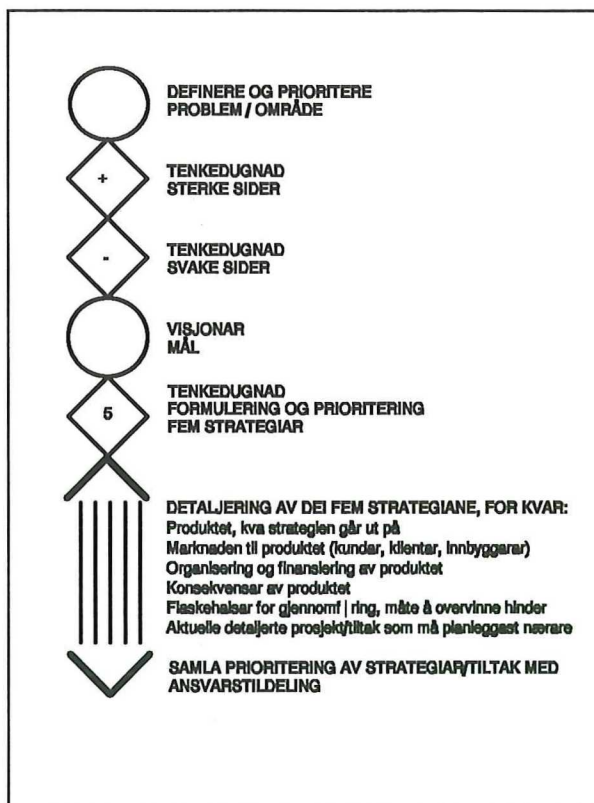
Drøfting

STRATEGISK PLANLEGGING BASERT PÅ DUGNADSHEFTE 2

Rettleiing

Dugnadshefte 2 i kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden bygger vidare på dugnadshefte 1 som legg vekt på å få fram korleis vi vurderer notid og framtid og å peike ut viktige innsatsområde. I dugnadshefte 2 skal ein gå nærmare inn på desse innsatsområda og m.a. kome med forslag til konkrete tiltak og endringar.

Arbeidsgruppene som bruker dugnadshefte 2 bør få fagleg oppfølging frå prosessleiaren, og styringsgruppa bør følge opp deira arbeid utifrå ei klar resultatorientering. Det er aktuelt å støtte desse gruppene med personar frå fagmiljø, forvaltning, næringsliv m.m. etter kva for behova som melder seg.



Figur 7 Dugnadshefte 2

Når arbeidsgruppene er ferdige, bør produkta frå dugnadshefte 1 og 2 samanstillast i eit dokument (kommuneplanens eller kommunedelplanars langsiktige del) som kan offentleggjerast og drøftast m.a. i kommunestyret. Styringsgruppa vil då vere klar til å ta fatt på utarbeiding av kommuneplanens eller kommunedelplanars handlingsdel (dugnadshefte 3).

Kvar gruppe bør ha ein leiar og ein sekretær og vi vil presisere at det er sekretæren i gruppa som skal skrive i dugnadsheftet og at dette arbeidet må gjerast så nøyaktig og fullstendig som muleg. Leiaren passar framdrifta og at gruppa held seg til oppgåva den har fått tildelt og til dei spelereglane som gjeld. Det kan vere fordelaktig at sekretæren er ein fagmann innan temaet.

Dugnadsheftet er oppbygd slik at arbeidsgruppa skal avgrense plantemaet, vurdere nosituasjonen og formulere ein visjon for den idealsituasjonen ein ønskjer. Gruppa

skal deretter vurdere framgangsmåtar/strategiar for å nå denne idealsituasjonen. Det er viktig at både visjonen og framgangsmåtane vert vurderte som realistiske i høve til tilgjengelege ressursar i kommuneorganisasjonen og i samfunnet. Etter at gruppa har arbeidd seg gjennom dugnadsheftet og vurdert detaljar, kan det vere viktig å føreta ei samla vurdering og prioritering av kva gruppa meiner bør gjerast for å oppnå måla.

Våre erfaringar viser at dugnadsheftet på ein systematisk måte får sett saman deltakarane sin kunnskap og verdier til kjeder av mål, middel og konsekvensar. Dugnadsheftet blir til dels oppfatta som vanskeleg og krevande, men også veldig givande. Fordi dette heftet blir oppfatta som spesielt krevande, vil vi gi ei grundigare rettleiing om innhaldet i dette heftet.

Avgrensing av plantema

Den fyrste arbeidsoppgåva til gruppa er å gjennomdrøfte og presisere arbeidsoppgåvene, formålet med arbeidet og tidsfristar. Sentrale spørsmål er:

- mandatet til gruppa - kva er det og korleis forstår vi det
- ansvarsområde - kva skal gruppa kome fram til og kvifor
- avgrensing - kva høyrer med/ ikkje med til gruppa sitt område,
- avgrensing til andre grupper (det skadar ikkje med overlapping, men ta kontakt)
- tidsplan - når skal/må gruppa vere ferdig, når møter (lag framdriftsplan for arbeidet med ansvar for kvar einskild gruppemedlem)
- detaljeringsgrad - kva er strategi (kopling mellom mål og middel på lang sikt) og kva er tiltak (konkret handling i nær framtid) innan gruppa sitt arbeidsfelt?

Arbeidsgruppene må hugse på å avgrense seg til det plantemaet og til det innsatsområdet dei har fått tildelt. Dersom arbeidsgruppa er i tvil om innsatsområdet si avgrensing, kan dette takast opp med oppdragsgivar. Men ver merksam på at ein ofte tilstrebar mest muleg tverrgåande innsatsområde og at det difor ofte blir arbeidsgruppa sjølv som må definere kva som naturleg høyrer inn under innsatsområdet.

Nositasjonen innan arbeidsområdet

Dette arbeidet kan gjerast enkelt ved hjelp av ein tenkedugnad om alle har god kunnskap om feltet. Innan felt der gruppa er meir usikker på situasjonen kan det vere fornuftig å arbeide i tre fasar:

- tenkedugnad - få fram kva gruppa/medlemmene meiner er sterke og svake sider innan arbeidsområdet ved ei rask vurdering med prioritering av kva gruppa meiner er dei viktigaste sterke og svake sidene (metodikken i

dugnadshäfte 1) der også truslar kan kome med under svake sider og mulegheiter under sterke.

- kunnskap - få fram best mulege data om tilhøva, då spesielt innan dei prioriterte felta. Dette kan vere både kvantitativ og kvalitativ beskrivingar med utviklingsliner. Både gruppemedlemmene og sekretæren for gruppa kan utføre dette arbeidet.
- ny vurdering - med grunnlag i den nye kunnskapen bør ein på nytt vurdere kva sterke og svake sider som er innan utviklingsfeltet og samanfatte dette i punkt. Ei breiare utgreiing kan vedleggast gruppa sin rapport.

Også etter at gruppa har arbeidd seg gjennom dugnadshäftet kan det vere hensiktsmessig å vende tilbake til dette spørsmålet for å sjå om prosessen har tilført gruppa ny kunnskap om situasjonen.

Visjon for arbeidsområdet

Gruppa bør forsøke å gi ei så fyldig beskriving av ønskt og realistisk framtidssituasjon som muleg, til dømes korleis tilhøva bør vere om 10 år. Skriv dette gjerne i form av er-setningar. (I år 2000 er kvinner sysselsett i same grad som menn og med om lag same yrkesfordeling...).

Arbeidsmåten for å utvikle visjonen kan foregå slik:

- Med grunnlag i situasjonsvurderinga - skisser eit framtidsbilde med grunnlag i drøfting i gruppa.
- Vurder utviklingsretningar, utfordringar, truslar og mulegheiter innan feltet. Vurder kor realistisk visjonen er og korriger om nødvendig.
- Gå gjennom resten av dugnadshäftet; strategiar, prioritering m.m., vurder så om dette arbeidet har ført til at visjonen bør endrast.

Framgangsmåtar - strategiar

Når gruppa veit kvar den er og kvar den vil, må ein klarlegge vegen ein må/bør gå der ein tek omsyn til hinder, terreng, vegar m.m. Ein strategi eller framgangsmåte er ein plan for kva ein vil gjere for å oppnå måla som er formulert. Ein slik strategi vil til vanleg vere samansett av mange tiltak samstundes eller som kan følgje etter kvarandre i tid. Det er eit visst forhold mellom tiltaka innan ein strategi, dei skal arbeide saman ikkje mot kvarandre og alle må vere nødvendige.

Det kan vere mange vegar å gå for å nå målet, då har ein alternative strategiar. Arbeidet må då gå ut på å finne den vegen som er mest realistisk sett i høve til ressursar, deltakarar, hinder ein kan møte undervegs m.m. Det er typisk konflikt om

kva mål som skal oppnåast eller kva middel som skal brukast, desse er alternative. I slike tilfelle bør ein finne fram til dei viktigaste og mest realistiske alternative strategiane og vurdere fordelar og ulemper med dei opp mot kvarandre. Gruppa må kome med råd om kva strategi som bør veljast. Dugnadsheftet er laga slik at det ein kan utgreie alternative strategiar, då må ein gjere merksam på at dei er alternative her i dette punktet.

Strategiar kan også vere supplerande, dvs. at dei kan gjennomførast kvar for seg utan innbyrdes konflikt. Ofte er det då slik at realismen i å nå måla aukar dess fleire av dei supplerande strategiane som let seg gjennomføre.

Til tider er strategiar gjensidig avhengige. Dei er gjennomførbare kvar for seg, til dømes av ulike partar, men vil fyrst få full effekt om også andre strategiar vert gjennomført samstundes. Typiske eksempel på dette er utbygging av eit bustadområde som det er forutsett også skal ha skule og barnehage i området. Bustadområdet er brukbart utan skule/barnehage, men vil få vesentleg høgre kvalitet om heile planen vert gjennomført.

Ein enkel måte å starte strategiarbeidet på er med ein tenkedugnad der mange forslag til framgangsmåtar vert kasta fram. Dernest må ein drøfte dei nærare, om dei er alternative, supplerande eller gjensidig avhengige. Etter ei slik sortering bør ein forsøke å utvikle idear/strategiar i tillegg og sortere desse osv. Dette gjer at ein bør arbeide med pkt. 4 og 5 i dugnadsheftet samstundes, dvs. tenkedugnad og prioritering.

Ver merksam på at slike framgangsmåtar som regel inneber endring i høve til dagens situasjon, både i positiv og negativ retning. Tiltaka kan vere investeringar, men også endringar i produksjon, organisering, finansiering m.m. og kople endring av drift med investering. Nedlegging av aktivitet for å frigjere ressursar til nye tiltak må vurderast på like linje med t.d. finansiering over avgift m.m. Dette betyr at strategiar også er kople, for å gjere a må vi legge ned b, fordi a erstattar b eller fordi vi berre har råd til den eine. Dette er forhold som ein må skaffe seg oversikt over i planarbeidet.

Prioritering og grunngiving av strategiar

Ttenkedugnaden og drøftinga av strategiar må foregå så lenge at ein er overbevist at ein har kome fram til ei mengde (til dømes 5) framgangsmåtar som bør utgreiast nærare. Når ein skal velje ut strategiar for vidare bearbeiding bør ein legge vekt på omsyn som:

- kva er dei mest realistiske strategiane ut frå finansiering, ansvarsforhold, ildsjeler til framdrift, konfliktar m.m.
- kva strategiar supplerer og forsterkar kvarandre slik at dei bør handsamast som kopla (dvs. som ein strategi med understrategiar)
- kva strategiar er alternative, kan ein velje alt no eller bør ein utgreie dei viktigaste alternativa?

Ver merksam på at også i det vidare arbeidet kan ein få kunnskap som gjer at nokre strategiar er lite realistiske, medan andre ein ikkje hadde tenkt å gå i djupna på er meir realistiske enn ein trudde. Då bør ein straks endre planane og arbeidet til gruppa og om det ikkje er råd, gjere merksam på denne kunnskapen og tilrå at visse nye strategiar vert følgt opp i det vidare planarbeidet av andre.

Konkretisering av strategiar

Dugnadsheftet er lagt opp slik at kvar av dei utvalde strategiane skal detaljerast nærare. Dette betyr at ein går steg vidare i nivå frå overordna mål ned mot detaljerte handlingar.

- *Behovet* - marknad, til kven skal ein produsere, er neste spørsmål der ein må vurdere kven som har behov for vara/tenesten, kven som er brukarar no, finst det betalingsevne eller må vara/tenesten fordelast etter likskapsprinsipp o.l.
- *Produktet* - kva ein vil gjere i strategien, må detaljerast vidare. Er det nye ting eller tenester ein vil produsere, skal organisasjonen endrast, skal aktivitetar skjerast ned, byggast vidare ut m.m. Så langt som råd må ein beskrive kva ein må gjere om denne strategien vert vald, kva veg ein må gå.
- *Organisering og finansiering* av produksjonen. Ei endring kjem ikkje av seg sjølv. Det må stå nokon bak, ein interessent som ynskjer noko og som er villig til å betale det produksjonen kostar. Dette gjeld både investering og drift. Typisk er det at ein kommune kan få stor støtte til ny idrettshall, men drifta tek "knekken" på kommuneøkonomien. Derfor må ein tenke gjennom kven som skal gjere kva, når og korleis, kven er ansvarleg for vidare planlegging, avgjerdsfating, styring, finansiering, gjennomføring, marknadsføring, for drift, for avvikling m.m.?
- *Verknader*, kva fører strategien til av positive og negative konsekvensar for kven, kvar, når, korleis, kvifor m.m. I denne samanhengen må ein få fram både ønskte verknader, det ein forsøker å få til ved hjelp av strategien, og negative som kan motverke dei positive eller kome på heilt andre felt, for andre interessegrupper enn dei som ynskjer strategien realisert m.m. Til hjelp i dette arbeidet kan ein bruke

sjekklister m.m. som ved konsekvensvurderingar. Enklast er det å tenke seg interessegrupper for/mot strategien og så vurdere kvifor dei er for/mot, kva verknader dei er opptekne av m.m.

- *Kritiske punkt.* Ein strategi står og fell med kva som kan arbeide for og mot den. Om alle ynskjer noko, men ingen "gidd" å gjere noko, er dette eit hinder i realiseringa. Om strategien er til fordel for dei aller fleste, men til ulempe for eit markant mindretal, er dei eit hinder. Ein må forsøke å tenke i gjennom kva slik hinder som kan finnast på vegen og kva mottrekk som er mulege for å kome seg forbi hinderet eller om ikkje det går, korleis ein kan få det vekk.

- *Konkrete tiltak/ endringar.* Ein strategi er samansett av understrategiar (delvegar/ etappar) eller konkrete handlingar/ tiltak. I nokre tilfelle er det muleg å detaljere delframgangsmåtar vidare ved hjelp av punkta ovanfor. Då må ein peike på dette og om muleg gjere dette arbeidet. I andre tilfelle er vidare konkretisering vanskeleg, ein kan beskrive dei konkrete handlingane direkte. Dette kan ein gjere her.

Samla vurdering

Strategiane er klart kopla til langsiktig planlegging. I den samla vurderinga skal ein stille alternative strategiar opp mot kvarandre og velje, påvise kopla strategiar m.m. Den fyrste delen bør innehalde denne vurderinga/tilrådinga.

Gruppearbeidet vil til vanleg også danne grunnlag for konkretisering i form av handlingsprogram t.d. for ein fireårsperiode. Då må det utarbeidast oversikt over kva tiltak som bør gjennomførast skal dei tilrådde strategiane verte realiserte. Her bør ein dele mellom tiltak vi (t.d. kommunen) må gjere sjølv, kva andre (t.d. idrettslaga) må gjere og samarbeidstiltak.

Stormøte med dugnadshefte 2

Vi viser til den generelle omtalen av stormøta ovanfor. Her vil vi berre trekke fram det som er spesielt ved bruken av dette heftet på stormøte.

På stormøta skal kvar arbeidsgruppe i tillegg førebu seg til å presentere sine svar på oppgåvene i plenum etter kvar økt med gruppearbeid. Men hugs på at presentasjonen skal vere kort og punktvis og at kvar arbeidsgruppe normalt berre får eit par minutt til disposisjon.

I boks 4 viser vi eit døme på program for stormøte med dugnadshefte 2. Når

dugnadsheftet vert brukt i samband med stormøte, viser erfaring med tidsbruken at det som minimum bør avsettast fire til fem timar, men det er sæle gruppearbeid to som tek lang tid. På dei stormøta vi har arrangert til no, har einskilde grupper makta å konkretisere tre framgangsmåtar sjølv om dei har vore noko usikre på arbeidsmåten og på kva innhald som vert ønska. Etterkvart som ein vinn erfaringar med dugnadsheftet vil mange grupper truleg kunne makte å konkretisere inntil fem strategiar. Men dette er ikkje noko mål i seg sjølv, for dersom det er nødvendig, kan gruppene innafor ein oppgitt frist, slutføre sitt arbeid etter stormøtet.

Arbeidsgrupper med tidsfrist kan bruke dugnadsheftet

Når dugnadsheftet blir brukt av oppretta arbeidsgrupper med ein frist til å gjere seg ferdig, skal arbeidsgruppa svare på oppgåvene og deretter sende dugnadsheftet til prosjektleiar/styringsgruppa i kommunen for vidare behandling.

Om det er mange som ønskjer å arbeide med same eller nært samanhengande tema, skadar det ikkje å opprette konkurrerande grupper. Dette fører til utvikling av fleire idear som ein kan prioritere mellom i det seinare arbeidet.

Det er vår erfaring at dette er den beste arbeidsmåten, spesielt fordi ein får betre tid til å utvikle ideane og kontrollere kunnskap. Arbeidet kan organiserast slik at ein nyttar fyrste møtet til å drøfte dei grunnleggande utfordringane; visjonsutvikling, situasjonsvurdering og val av strategiar. Derneft kan ein drøfte ein til to strategiar på seinare møte med eit avslutningsmøte med samanstilling og prioritering, dvs. ca. 5 møter til saman (t.d. ein kveld pr. veke).

Boks 4: Døme på program for stormøte med dugnadshefte 2

OPNING (60 minutt)

Orientering om kva som har skjedd sidan førre stormøtet
Orientering om plantemaet
Orientering om arbeidsmåten og første gruppearbeidet
Gruppedanning

GRUPPEARBEID 1: STRATEGIAR (60 minutt)

Visjon for innsatsområdet
Tenkedugnad om framgangsmåtar for å nå visjonane
Prioritering av dei fem viktigaste framgangsmåtane

PRESENTASJON I PLENUM (30 minutt)

3-5 minutt pr. gruppe
Orientering om neste gruppearbeid

KAFFI (30 minutt)

GRUPPEARBEID 2: KONKRETISERING (2 timar minimum)

Konkretisering av inntil fem strategiar med
behov/målgruppe
produkt/prestasjon
organisering og finansiering av produksjonen
verknader/konsekvensar
kritiske punkt i gjennomføringa
forslag til tiltak og endringar

PRESENTASJON I PLENUM (30 minutt)

3-5 minutt pr. gruppe

AVSLUTNING

Drøfting

TAKTISK PLANLEGGING BASERT PÅ DUGNADSHEFTE 3

Rettleiing

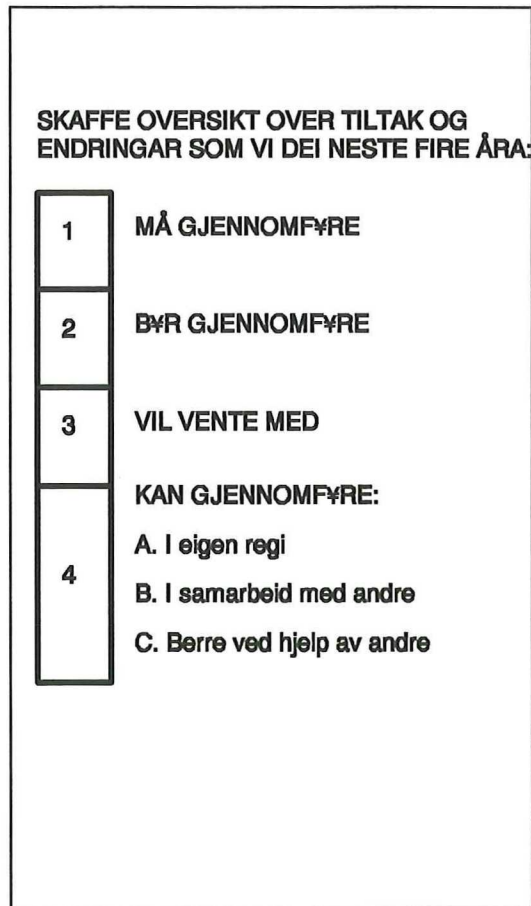
Dugnadshäfte 3 i kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden bygger vidare på dugnadshäfte 1 og 2. Dei to første dugnadshäfte fokuserer på kunnskapsgrunnlaget og den målformulerande delen av planlegginga. Dette dugnadshäfte fokuserer på den meir handlingsretta delen av planlegginga og på korleis tilgjengelege ressursar kan nyttast for å oppnå ønskt utvikling.

Dugnadshäfte kan brukast i arbeidsgrupper for å få fram arbeidsdokument for kommuneplanen og kommunedelplanar sine handlingsprogram og for arbeidet med langtidsbudsjett og årsbudsjett. Det blir lagt vekt på å sortere den kommunale verksemda i det som kommunen:

- *Må* gjere utifrå lover, regelverk, avtalar m.m.
- *Bør* gjere fordi konsekvensane er ønskte
- *Vil* gjere utifrå eigen motivasjon og behov i samfunnet
- *Kan* gjere utifrå tilgjengelege ressursar

Det er dei tiltaka og endringane som arbeidsgruppa meiner er viktigast som bør kome med i dugnadshäfte og gruppa bør også vurdere omstillingar og nedleggingar i kommunen sin produksjon. Ofte er det slik at ein må legge ned delar av produksjonen som det er lite behov for, for å få plass til ny produksjon som det er større behov for. Difor er det også viktig å søke samarbeid med andre for å oppnå betre utnytting av dei totale ressursane i kommunesamfunna. Difor vert det også lagt vekt på å skilje mellom tiltak og endringar som kommunen kan:

- gjere *sjølv*,
- *samarbeide* med andre om og
- *overlate* til andre å gjennomføre.



Figur 8 Dugnadshäfte 3

Arbeidsgruppene må ta utgangspunkt i den delen av kommunen som dei høyrer til og søke samarbeid utover. For kommunestyret og formannskapet vert det difor naturleg å tenke på kommunen som samfunn eller som organisasjon som heilskap, men når dugnadshefta vert nytta i sektorar, institusjonar, grendeutval m.m., må arbeidsgruppene avgrense seg til det som er eigne ansvarsområde og søke samarbeid utover dette.

Stormøte med dugnadshefte 3

Vi viser til den generelle omtalen av stormøta ovanfor. Her vil vi berre trekke fram det som er spesielt ved bruken av dette heftet på stormøte.

Siktemålet med stormøte er å sjå ønskete tiltak og lovpålagde tiltak i høve til tilgjengelege ressursar. Resultatet vil kunne bli ei prioritering av kommunen sine oppgåver og arbeidsdeling mellom kommunen og andre. Møtet vil såleis kunne gi innspel til utarbeiding av kommunens handlingsprogram.

I boks 5 viser vi eit døme på program for stormøte med arbeidsbok 3. På møtet bør først til dømes planleggaren orientere om utkastet til kommuneplanen sin langsiktige del med forslag til innsatsområde og ønskete tiltak og endringar. Deretter bør kvar sektor/hovudutval få ca. 10 minutt til å presentere lovpålagde oppgåver som dei allereie skulle ha åverket, oppgåver der fristen ikkje er utgått og andre oppgåver dei forventar vil verte pålagd kommuneorganisasjonen i tida som kjem. Til slutt under denne posten bør rådmannen orientere om kommuneorganisasjonen sine ressursrammer (økonomi).

Vi reknar fem timar som eit minimum og at seks timar truleg vil vere ei ønskelege tidsramme. Vi reknar med at den avsluttande drøftinga eigentleg berre blir opptakta til ein prioriteringsdebatt som må førast vidare i andre styringsorgan som grende- og sektorstyra, formannskapet og kommunestyret.

Vi reknar elles med at den avsluttande drøftinga på møtet berre blir opptakta til ein prioriteringsdebatt som må førast vidare i andre styringsorgan som hovudutval og krunsstyre, men slik at formannskap og kommunestyre gjer dei avgjerande vedtaka.

Møte med avgrensa deltaking som alternativ til opne stormøte

Stormøtet kan ha brei deltaking, men vi har dei beste erfaringane med å avgrense bruken av dette dugnadsheftet til dei ansvarlege styringsorgana i kommunen. Slike møte med avgrensa deltaking kan gjennomførast etter same program som for opne

stormøte med dugnadshefte 3. Dersom ein vel ei avgrensa deltaking på stormøte basert på dugnadshefte 3, kan ein i tillegg arrangere eit ope stormøte basert på dugnadshefte 6.

Vi reknar med at både formannskapsmedlemmer, leiarar i hovudutvala, styringsgruppa (dersom den ikkje er identisk med formannskapet), fagforeiningsrepresentantar m.m. møter og at vi blir såpass mange personar at vi i gruppearbeida bør ha minst to grupper. Gruppering kan gjerast på mange måtar. Vi finn det rimeleg å blande tilsette og folkevalde, og slik at alle sektorane/hovudutvala og formannskap/sentraladministrasjon er representert i kvar gruppe.

Boks 5: Døme på program for stormøte med dugnadshefte 3

OPNING (60 minutt)

Orientering om kva som har skjedd så langt

Orientering om plantemaet

Orientering om arbeidsmåten og første gruppearbeidet

Gruppedanning

GRUPPEARBEID 1: PRIORITERINGAR (90 minutt)

Tiltak og endringar som må gjennomførast i planperioden

Tiltak og endringar som bør gjennomførast i planperioden

Tiltak og endringar som ein vil vente med å gjennomføre

PRESENTASJON AV GRUPPEARBEIDET (30 minutt)

3-5 minutt pr. gruppe

Orientering om det neste gruppearbeidet

KAFFI (30 minutt)

GRUPPEARBEID 2: ARBEIDSDELINGAR (2 timar)

Tiltak og endringar som kan gjennomførast i planperioden

Tiltak og endingar ein kan gjennomføre sjølv

Tiltak og endringar der ein kan samarbeide med andre om gjennomføringa

Tiltak som andre kan gjennomføre

PRESENTASJON I PLENUM (30 minutt)

3-5 minutt pr.gruppe

AVSLUTNING

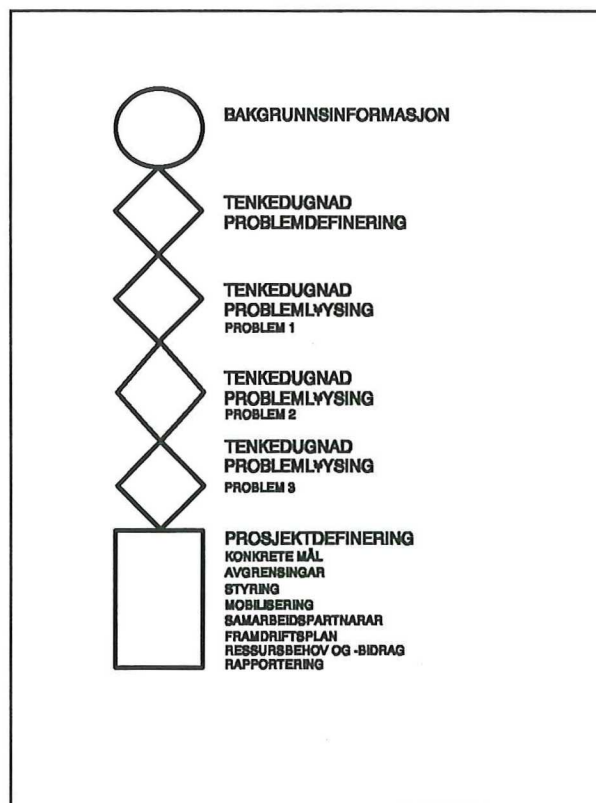
Drøfting

PROSJEKTDEFINERING BASERT PÅ DUGNADSHEFTE 4

Rettleiing

I samband med deltaking i plan- og utviklingsprosessar rundt i kommunar og lokalsamfunn, har vi etterkvart følt behovet for å bringe folk saman å drøfte gjennom konkrete prosjektidear. Difor tok vi opp arbeidet med å utvikle eit dugnadshefte som kunne brukast til dette.

Dugnadsheftet er bygt opp slik at ein først skal gjere greie for bakgrunnen, formålet og viktige premisser for prosjektet. Deretter skal ein gjennomføre tenkedugnader for å definere problema, og for å løyse problema. Til slutt skal ein definere prosjektet med å svare på oppgåver om mellom anna avgrensing, styringsorgan, mobilisering, framdriftsplanar, ressursbehov, ressursbidrag og rapportering.



Figur 9 Dugnadshefte 4

Stormøte med dugnadshefte 4

Vi viser til den generelle omtalen av stormøta ovanfor. Her vil vi berre trekke fram det som er spesielt ved bruken av dette heftet på stormøte.

Dugnadsheftet kan brukast på opne stormøte dersom formålet er å få konkretisert fleire prosjekt som så kan vurderast om mot kvarandre for å finne det beste for dei fleste.

Stormøtet kan gjennomførast på minimum fire timar. I boks 6 viser vi eit døme på program for gjennomføring av stormøte med arbeidsbok 4.

Forhandlingsmøte med dugnadshefte 4

Dersom ein har ein prosjektide, men er avhengig av støtte og hjelp frå aktørar som ein ikkje når gjennom stormøte, kan det vere aktuelt å arrangere forhandlingsmøte med eit avgrensa tal interessentar. Slike møte kan gjennomførast etter same program som stormøte med dugnadshefte 6. Døme på slike forhandlingsmøte kan vere forsøk på nyetableringar der prosjekteigar kan trenge støtte frå både kommunar, fylke, stat og private. På forhandlingsmøta kan ein oppnå avklaring om mellom anna ansvarsdeling og framdrift.

Boks 6: Døme på program for stormøte med arbeidsbok 4

OPNING

Orientering om plantemaet/plandokumentet
Orientering om arbeidsmåten og første gruppearbeidet
Etablering av grupper

BAKGRUNNSINFORMASJON (30 minutt)

GRUPPEARBEID 1: PROBLEMDEFINERING (90-120 minutt)

Tenkedugnad om problemdefinering
Tenkedugnader om problemløysing

RAPPORTERING I PLENUM (30 minutt)

3-5 minutt pr. gruppe
Orientering om det neste gruppearbeidet

KAFFI (30 MINUTT)

GRUPPEARBEID 2: PROSJEKTDEFINERING (60 minutt)

Konkret målsetting
Avgrensingar
Styringsorgan
Mobilisering
Samarbeidspartnarar
Tiltak- og framdriftsplan
Ressursbehov og -bidrag
Rapporteringsplan

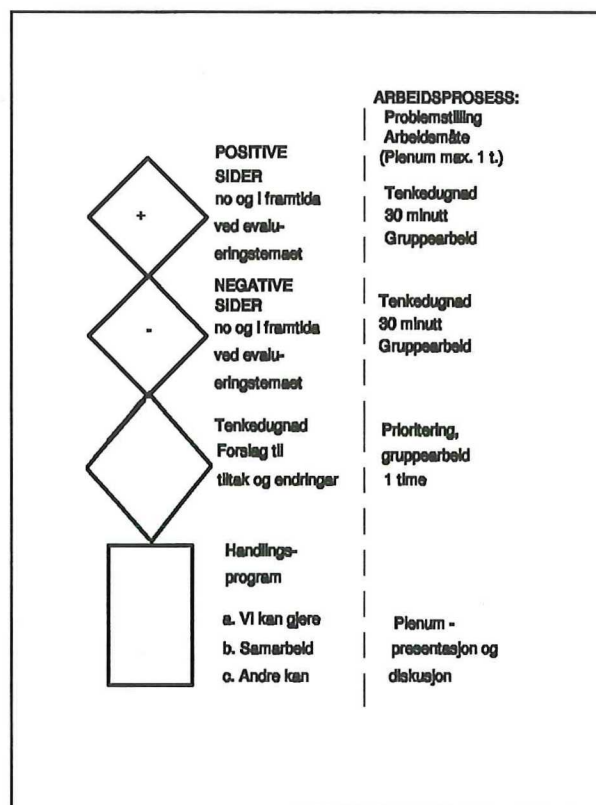
RAPPORTERING I PLENUM (30 minutt)

3-5 minutt pr. gruppe

PROSESS- OG RESULTATEVALUERING BASERT PÅ DUGNADSHEFTE 5

Rettleiing

Dugnadshefte 5 er tenkt nytta i samband med prosess- og resultatevaluering i kommunar som grunnlag for utarbeiding av årsmeldingar. Når ein evaluerer prosessar og resultat, er det i tillegg til vurdere kva som fungerer godt og kva som fungerer dårleg, også viktig å få fram korleis vi kan oppnå ønska endringar av dagens situasjon. Difor vert det i dette dugnadsheftet i tillegg til ei brei situasjonsoppfatting, også lagt vekt på få fram forslag til tiltak og endringar. Det er vidare slik at vi som einskildindivid, gruppe, organisasjon, lokalsamfunn m.m. ikkje maktar å gjennomføre alt sjølv. Difor vert det i dugnadsheftet delt mellom tiltak og endringar vi kan gjennomføre sjølv, tiltak og endringar vi kan samarbeide med andre om og tiltak og endringar berre andre kan gjennomføre for oss.



Figur 10 Dugnadshefte 5

Dugnadsheftet er oppbygd slik at arbeidsgruppene med grunnlag i prinsippet for SOFT-analyse skal gjennomføre tenkedugnad med slik rekkjefølgje:

- Positiv sider: Styrke i notid og mulegheiter i framtida
- Negativ sider: Svakheiter i notid og truslar i framtida

På dette grunnlaget og elles på grunnlag av arbeidsgruppa sin kjennskap til viktige utviklingstrekk og framtidsutsikter for evalueringstemaet, skal gruppa deretter gjennomføre ein tenkedugnad for få fram forslag til tiltak og endringar som kan gjennomførast. Deretter skal gruppa vurdere dei og prioritere dei viktigaste tiltaka og endringane og grunnngi kvifor desse er viktige for utviklingsarbeidet. Herunder bør arbeidsgruppa ta stilling til korleis ein kan:

- vidareutvikle noverande sterke sider
- forbetre noverande svake sider
- utnytte mulegheiter i framtida
- møte truslar i framtida.

Tiltaka og endringane skal stillast saman i eit handlingsprogram der det m.a. går fram kva vi kan gjere sjølv, saman med andre og kva berre andre kan gjere.

Vi har erfart at dersom dei som bruker dugnadsheftet har svært ulike forventingar til evalueringstemaet, bør dei før dei startar arbeidet med oppgåve 1 i heftet, legge arbeid i å sjekke ut deltakaranes forventingar, slik at deltakarane får kjennskap til kvarandres referanserammer for evalueringa.

Det kan vere aktuelt å bruke dette dugnadsheftet i mange samanhengar. Vi har hatt positive erfaringar med å bruke dugnadsheftet som eit alternativt og enklare opplegg for strategisk og mobiliserande planlegging enn dugnadshefta 1, 2 og 3. Etter våre erfaringar kan dette opplegget passe til aktivisering på grendenivå. Når ein arbeider med mobilisering på grendenivå er det gjerne konkrete tiltak og endringar som opptek folk og det kan difor verke framandt å be dei formulere visjonar, innsatsområde, strategiar og handlingsprogram (jfr. dugnadshefte 1 og vidareføring med dugnadshefte 2 og 3). Det er langt viktigare å få til ein diskusjon om kva for tiltak og endringar dei kan gjennomføre sjølv, saman med andre og som berre andre kan.

Som aktuelle døme på andre evalueringstema og bruksområde vil vi nemne:

- I institusjonar, avdelingar og andre delar av kommuneorganisasjonen der ein ønskjer brei deltaking i samband med evaluering av eigen produksjonsprosess og kva resultat ein oppnår (organisasjonsutvikling).
- For å evaluerer folkevalde og tilsette leiarar i kommuneorganisasjonen for å få desse til å innsjå sine sterke og svake sider og for å drøfte korleis desse som einskildpersonar kan arbeide med seg sjølv, korleis dei kan samarbeide med andre for å oppnå endringar og kva medarbeidarane kan gjere (leiarutvikling).

Stormøte med dugnadshefte 5

Vi viser til den generelle omtalen av stormøta ovanfor. Her vil vi berre trekke fram det som er spesielt ved bruken av dette heftet på stormøte.

I boks 7 viser vi eit døme på program for stormøte med arbeidsbok 5. Stormøte med dette dugnadsheftet kan gjennomførast på minimum tre til fire timar, og kan

difor lett arrangerast i arbeidstida når det gjeld til dømes organisasjonsutvikling, eller på kveldstid når det gjeld planlegging- og utvikling i lokalsamfunn.

Boks 7: Døme på program for stormøte dagnadshefte 5

OPNING (maks 60 minutt)

Opning ved ordførar evt prosjektleiar
Viktige utviklingstrekk og utfordringar i kommunen
Gruppeinndeling og orientering om arbeidsmåte

GRUPPEARBEID 1: TENKEDUGNADER (60 minutt)

Styrke i notid og mulegheiter i framtida
Svakheiter notid og truslar i framtida

PRESENTASJON I PLENUM (30 minutt)

2-3 minutt pr. gruppe
Orientering om neste arbeidsoppgåve

GRUPPEARBEID 2: HANDLINGSPROGRAM (60 minutt)

Tiltak og endringar vi kan gjennomføre sjølv,
saman med andre og
som berre andre kan.

PRESENTASJON I PLENUM (30 minutt)

2-3 minutt pr. gruppe

AVSLUTNING

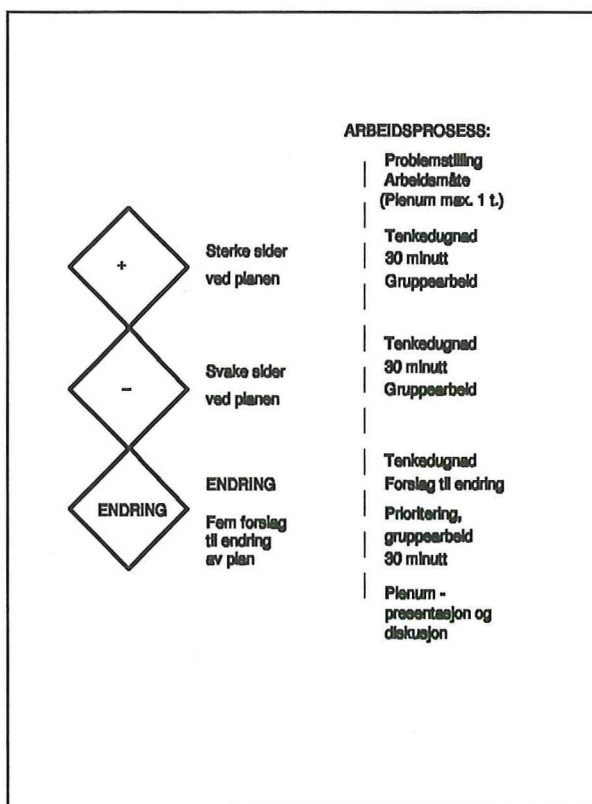
Drøfting

DOKUMENTVURDERING BASERT PÅ DUGNADSHEFTE 6

Rettleiing

Dei fem første dugnadshefta omhandlar prosessen for å få framstilt plandokument og høyrer såleis saman slik at ein skal starte med dugnadshefte 1, gå vidare med dugnadshefte 2, 3, 4 og avslutte med dugnadshefte 5. Dugnadshefte 6 er frittstående og er tenkt nytta som eit hjelpemiddel for å få til medverknad når plandokumentet (kommuneplanar, kommunedelplanar eller andre plandokument) ligg føre som utkast.

Dette kan vere medverknad i samband med utarbeiding av gjennomføringsplanar for prosjekt, ved utarbeiding av førstegangsplanar som seinare skal rullerast og ved lett rullering av slike dokument seinare.



Figur 11 Dugnadshefte 6

Dugnadsheftet er oppbygt slik at arbeidsgruppa med grunnlag i prinsippet for SOFT-analyse skal gjennomføre tenkedugnader med slik rekkefølge:

- Positiv sider: Kva er styrke ved planen i notid og korleis kan planen utnytte mulegheiter i framtida?
- Negativ sider: Kva er svakheiter/feil ved planen i notid og korleis kan planen møte truslar i framtida?

På dette grunnlaget og elles på grunnlag av arbeidsgruppa sin kjennskap til viktige utviklingstrekk og framtidsutsikter for kommunen, skal gruppa gjennomføre ein tankestorm om forslag til endringar i planen. Til slutt skal gruppa prioritere dei viktigaste endringane i planen og grunngi kvifor desse er viktige. Herunder bør arbeidsgruppa ta stilling til korleis planen kan endrast for å:

- vidareutvikle noverande sterke sider
- forbetre noverande svake sider

- utnytte mulegheiter i framtida
- møte truslar i framtida.

Vi har erfart at dersom dei som bruker dugnadsheftet har svært ulike forventingar til plandokumentet, bør dei før dei startar arbeidet med oppgåve 1 i heftet, legge arbeid i å sjekke ut deltakaranes forventingar til dokumentet, slik at deltakarane får kjennskap til kvarandres referanserammer for evalueringa.

Stormøte med dugnadshefte 6

I boks 8 viser vi eit døme på program for stormøte med dugnadshefte 6. Vi reknar difor med at seks timar er ei høveleg tidsramme. Truleg vil det bli omfattande drøftingar av forslaga til endringar etter presentasjonen av det andre gruppearbeidet.

Boks 8: Døme på program for stormøte med dugnadshefte 6

<p>OPNING (60 minutt) Orientering om plantemaet/plandokumentet Orientering om arbeidsmåten og første gruppearbeidet Etablering av grupper</p> <p>GRUPPEARBEID 1: VURDERING AV DOKUMENTET (60 MINUTT) Tenkedugnad - positive sider Prioritering av dei fem mest positive sidene Tenkedugnad - negative sider Prioritering av dei fem mest negative sidene</p> <p>PRESENTASJON I PLENUM (30 MINUTT) 3-5 minutt pr. gruppe Orientering om det neste gruppearbeidet</p> <p>KAFFI (30 MINUTT)</p> <p>GRUPPEARBEID 2: FORSLAG TIL ENDRINGAR (60 MINUTT) Tankestorm - forslag til tiltak og endringar Tankevurdering - val av og prioritering av inntil fem tiltak/endringar</p> <p>PRESENTASJON I PLENUM (30 MINUTT) 3-5 minutt pr. gruppe</p> <p>AVSLUTNING Drøfting</p>
--

ERFARINGAR MED DUGNADSMETODEN

Organisering av prosessen - opplæring

Mobiliseringsprosessar skal ideelt sett oppstå spontant med grunnlag i lokalt initiativ. I vårt tilfelle har forsøksarbeidet vore tilrettelagt av oss som forskingsorganisasjon i form av eit tilbod om å delta til lokalsamfunn, kommunar m.m., dvs. at initiativet kjem utanfrå men deltakinga er frivillig. Målet er å utvikle metodar og arbeidsmåtar som kan fungere uavhengig av oss. Intensjonen er at det er deltakarane i prosessen som sjølv skal definere mål, utvikle strategiar og tiltak og gjennomføre slike. Vår rolle er å gi proseshjelp og opplæring i bruken av arbeidsmåtene.

Erfaringa er at denne måten å arbeide på vinn stor oppslutning og brei støtte, men kan samstundes fungere truande for sentrale politikarar, byråkratar og planleggarar som er orientert mot tradisjonell sakshandsaming og rasjonalistisk planlegging. Spesielt kan det virke "farleg" at prosessen er open, ein veit ikkje kva ein kjem fram til. Prosessen kan også peike på at heile eller delar av det etablerte lokale maktapparatet er eit hinder for ønskt utvikling og kan faktisk føre til større polarisering mellom maktapparat og resten av systemet. Større konflikter har oppstått mellom politisk leiing i kommunar og klart forvaltningsorienterte administrative leiarar og planleggarar som føler sin posisjon trua. I nokre få tilfelle har administrative leiarar forsøkt å skape konkurrerende aktivitetar dei sjølv kontrollerer. Spesielt er nokre redde for konkurrerende tiltak og annleis prioritering enn dei sjølv ønskjer.

I langt mindre grad enn vi hadde venta har dei lokale politikarane opplevd prosessane som truande. Tvert i mot uttrykker dei ofte klart positive haldningar til erfaringane og arbeidsmåten, noko som viser det klart politiske tilsnittet til arbeidsmåten. Vi har faktisk opplevd av politikarar og tenestemenn har teke med seg arbeidsmåtene inn i eige arbeid med planlegging av t.d. helse- og sosialverksemd, grunnskulen, idrettslag, frivillige organisasjonar m.m.

Mykje av tilsynelatande motstand mot slike arbeidsmåtar har vist seg å skuldast manglande innsikt i kva slikt arbeid går ut på. Vi legg derfor i dag svært stor vekt på å starte arbeidet med grundig opplæring der vi faktisk går gjennom arbeidstrinna i "liten skala" med leiargruppa slik at dei får oppleving av kva som skal skje i liten målestokk før breiddemobiliseringa tek til. I tillegg er det viktig å lage til gode framdriftsplanar med definering av delaktivitetar, tidsfasar, beskriving av kven som

bør delta i ulike fasar, ansvar for rapportering, utskriving av dokument, uformelle og formelle vedtak m.m. og at leiarane sjølv har hand om dette arbeidet. Ulempen er sjølvstakt at dette kan føre til for stor kontroll og binding, men til no har vi ikkje opplevd dette som eit problem.

Situasjonsvurdering

Vi har endå til gode å oppleve eit mislukka stormøte. På dei fleste stormøta har det vore frå 50 til 150 deltakarar og frå 6 til 18 grupper i aksjon. Arbeidsmåten med veksling mellom tankestorm og tankevurdering og prioritering kring sterke og svake sider, truslar og mulegheiter i gruppene og plenumspresentasjon har i alle tilfelle fungert som ein sosialt samlande prosess og møtet som ein sams sosial arena for drøfting av notid og framtid. Dei aller fleste deltakarane har oppleving av at semja er stor og at gruppene kjem fram til om lag same forståing av tilhøva. Når prosessen er slutt, viser det seg at det i plenum er brei semje om at kommunen / organisasjonen må konsentrere det vidare utviklingsarbeidet om frå 4 til 7 innsatsområde.

Eit anna fenomen er at dei fleste deltakarar syntest at arbeidet var interessant og morosamt, at dei hadde for dårleg tid men var glad for tidspresset og uttrykker stor tilfredsheit med at ein endeleg hadde kome i gang med å drøfte dei verkeleg utfordringane. Vi meiner dette skuldast at deltakarane sjølv avgjer kva forhold som skal vere på dagsorden ved at kvart gruppearbeid startar med tenkedugnader der dei sjølv kastar fram forhold dei er oppteken av. Den vidare drøftinga og prioriteringa tek utgangspunkt i dette. Vi har prøvd oss fram med å legge stor, respektive liten vekt på informasjon på førehand om korleis ekspertane meiner tilhøva og utfordringane er. I det minste i småsamfunn og små og mellomstore kommunar viser det seg at dette ikkje gir dei store utslaga. Lokalkunnskap og eigenforståing slik den vert utvikla i gruppearbeidet og gjennom at gruppene undervegs presenterer for kvarandre kva dei har kome til, syntest å vere avgjerande for den gjensidige læreprosessen som faktisk skjer.

Strategiutvikling

Det meste av arbeidet med strategiutvikling skjer i form av gruppearbeid. I løpet av dei tre åra vi har drive utviklingsarbeidet i praksis, er det på dette feltet vi har lært mest. I oppstartinga var dugnadshefte 2 sterkt fagleg og til dels rasjonelt prega knytt til utvikling av mål, søking etter alternativ, konsekvensvurdering og val av løysing. Med grunnlag i erfaringane frå gruppeprosessar, er dugnadsheftet no slik organisert at det er meir naturleg for gruppene å organisere arbeidet sitt etter den.

Den gir såleis både rettleiing i arbeidsprosess og i kva spørsmål som er sentrale ved strategiutvikling. Det er derfor i dag større vekt på situasjonsvurdering, visjonsutvikling, formulering av mål og utvikling av komplementære og/eller alternative strategiar for å oppnå mål. Like eins er det innarbeidd prioritering av tiltaka. Det er også lagt mykje arbeid i å finne språklege termar som fungerer for personar som ikkje er vant med "planleggingspråk".

Deltakinga i gruppene er temmeleg avgjerande for utfallet av arbeidet med strategiutvikling. Om deltakarane er generalistar, politikarar m.m. vert strategiane sterkt orientert mot kva ein ynskjer å oppnå - dvs. målsettingar, og relativt lite konkrete. I dei fleste tilfelle gir dette eit godt grunnlag for fagleg prega planleggingsaktivitet, td i form av forslag om danning av eiga prosjektgruppe for opplæringsplanlegging i ei kommune med klar beskriving av kva denne burde gjere og når (som har gjort at vi har danna eit eige opplæringsplanleggingsprosjekt for assistanse til kommunar).

I andre tilfelle med større tyngde av fagleg ekspertise, har faktisk gruppene gått svært konkret til verks, td i Ålesund-regionen der ei gruppe på kommunikasjonssystem utarbeidde ein handlingsplan for forbetring av flyplassen, ein plan som kommunane no arbeidar etter. Samansetninga av slike grupper og spesielt om ein greier å få med seg fagfolk og entusiastar med evne og vilje til å følgje opp forslaga dei kjem fram til, er heilt avgjerande for utfallet. I nokre tilfelle er personane godt samansveisa og kan raskt kome fram til strategiar det er brei semje om. I andre tilfelle viser det seg at deltakarane vaktar på kvarandre og at gruppene stort sett vert arbeidande med tilhøve som er marginale.

Som regel vert det danna ei arbeidsgruppe for kvart av satsingsfelta som er definert på stormøtet. I dag rår vi til at gruppene ikkje bør vere for store (maks 8 personar), at ein gjerne bør etablere konkurrerande grupper innan same felt t.d. faggruppe, entusiastgruppe m.m. for å få fram idear som ein seinare kan vurdere og setje saman til meir gjennomarbeidde strategiar. Ofte er det ikkje ekspertane som tør å take "tyren ved horna", dei har ein tendens til å gå rundt den varme grauten. Lekfolk som føler problema på kroppen har faktisk betre evne til problemdefinering om enn ikkje alltid til å finne dei gode faglege løysingane.

Prioritering og dokumentproduksjon

Til no har dette arbeidet stort sett vorte gjort av planleggingsekspertane, administratorane og sentrale politikarar i form av at dei har vurdert innkomne forslag, supplert dei og prioritert forslaga i høve til ressursar m.m. på lang og

mellomlang sikt. Dette har stort sett fungert bra.

Det er på dette feltet vi har sett dei mest dramatiske endringane reint visuelt, fordi dei nye plandokumenta har ein heilt annan karakter enn dei gamle. Medan ekspertplanane stort sett var registreringar, er dei nye dokumenta fokusert på sterke og svake sider, mulegheiter og truslar, satsingsfelt, visjonar, strategiar og tiltak. Dei er langt knappare i form - langt meir rett på sak. Dei tek også opp andre problem enn dei ein finn i vanlege plandokument, til dømes tiltak for å endre haldningane i kommunen - begrave "jantelova". Vi har også eit klart inntrykk at dei nye plandokumenta vert brukt, t.d. ved at politikarane periodisk går gjennom og får rapportar om kva som er gjort i høve til plandokumentet.

Gjennomføring, evaluering og rapportering

Arbeidet er så nytt at ein ikkje kan forvente alt for mykje endringar her, men litt kan ein sjå. I tradisjonelle og forvaltningsorienterte administrasjonar og organisasjonar er det lett å falle tilbake til den gamle arbeidsmåten. Strategiprosessen med brei mobilisering vert ein "happening" som det gjerne vert snakka om. Vi ser tendensar til dette i nokre kommunar.

I andre kommunar som til dømes frikommunen Rindal der dei administrative og politiske leiarane er unge og endringsorienterte, har slikt strategisk arbeid vorte ein del av arbeidsforma. Nokre eldre politikarar synest faktisk at endringane er for raske og for store i dag. På den andre sida har arbeidsmåten ført til rekruttering av ildsjeler inn i politikken og administrasjonen, og at det er legitimt for desse å arbeide med sitt så lenge det er i samsvar med den overordna planen. Dette har ført til utvikling av eit effekt system for ansvarleggjering ved gjennomføring av tiltak, eit godt årsmeldingssystem og også utvikling av nye arbeidsmåtar for politiske organ med mindre handsaming av einskildsaker og meir "områdegjennomgang" dvs. heilskapleg drøfting av nosituasjon og framtid for ein kommunal etat, institusjon, grend m.m. som konkluderer med klare endringssignal om turvande.

Dette viser at slike prosessar må ha eit lokalt mottaksapparat som fin slike arbeidsformer naturlege skal ein få varige verknader. Aller best er det om dei kommunale leiarane sjølv kjem fram til at denne måten å arbeide på er den beste og at dei sjølv går i brodden for arbeidet. Vår rolle kan då i større grad vere rådgivaren og læraren, medan dei sjølv syter for prosessar, utgreiingar m.m.

Politikar- og planleggarrolla

Den største utfordringa framover er kva rolle planleggarane skal ha ved slikt arbeid. Vi opplever at nokre planleggarar, spesielt dei som er frustrerte over sin eigen måte å arbeide på og manglande resultat, grip arbeidsmåten med begjær og vert dyktige leiarar av prosessane i eigen kommune. Mange planleggarar synest vere tilfredse med å grave seg ned i småsaker. I slike tilfelle har det vore ordførar og eller rådmann som har leia prosessane og faktisk også måtta produsere dokument, fordi planleggarane ikkje har forstått kva som skjer og kva rolle t.d. dokument bør ha - ikkje som endelege planar, men som ein statusrapport om kor langt ein er komen i utviklingsarbeidet.

Forvaltningsorienterte tenestemenn og politikarar har vi tilsvarande reaksjonar frå, anten i form av tilbaketrekking eller til dels sabotasje. Dei norske kommunane gjennomgår i dag eit hamskifte frå iverksettarar av statleg politikk dvs. forvaltarrolla, til sjølv å skulle utvikle service- og omsorgstilbod basert på lokale behov, dvs. ei stifinnarrolle. Politikken og verkemidla vert langt meir basert på hjelp til sjølvhjelp enn standard. Vi ser klar samanheng mellom evnene til å vere aktiv i mobiliseringsprosessar som dei vi arbeidar med og evnene til å svare på utfordringane som dette hamskiftet gir. Som i samfunnet elles vil nokre kommunar vere raskt ute, andre vil dilte etter. Kanskje vil det gå best med dei som er raskt ute, men ikkje for raskt, dvs. at barnesjukdommar i slike arbeidsmåtar er fjerna.

Vår erfaring er at om ikkje den administrative og politiske leiarskapen i ein kommune eller organisasjon er motivert eller kan verte motivert for slike arbeidsformer, bør ein heller la vere. For å teste ut metodane har vi faktisk gått inn i kommunar der t.d. den administrative leiaren var lite motivert. Vi har fått prosessane til å fungere som prosessar. Problemet er oppfølginga som vert sabotert. Trøsta er at også andre tiltak, arbeidsmåtar m.m. vert sabotert om ikkje vedkomande sjølv står for arbeidet og får hauste æra.

Kulturforskjellar

Eit anna forhold er den lokale kulturen. Nokre lokalsamfunn har ein lang og god tradisjon med dugnadsarbeid og mobilisering og å gjere ting sjølv. I desse samfunna verkar arbeidsmåten stimulerande, systematiserande og effektiviserande fordi det lokale utviklingsarbeidet vert betre samordna og formålet kjem klarare fram. I desse samfunna er det naturleg å søke etter kva dei sjølv kan gjere og kva dei kan oppnå i samarbeid med overordna mynde, med foretak m.m. På den andre sida har ein samfunn der initiativ må kome frå "storbonden" eller der ein er vant til at alt kjem "ovanfrå". I staden for eigen aktivitet og eigne tiltak, fokuserer dei

på krav til kommunen, til staten, til foretaket m.m. noko som ofte skaper konflikter i staden for samarbeid og utvikling.

Mobiliseringsstrategien presentert her er klart mest vellykka i den første typen samfunn. Det kan faktisk vere farleg for lokalsamfunnet å bruke den om samfunnet er av "kravtypen" om ein ikkje samstundes legg svært stor vekt på "kulturendring" og brukar mobiliseringa bevisst i ei slik retning. I dette tilfellet vert planleggarens rolle ikkje berre prosessleiarens, men endringsagentens, noko som set nye krav og reiser nye problem spesielt av verdikarakter.

Sterke og svake sider ved metoden

I samband med undervisning om dugnadsmetoden som ved Nordplan i Stockholm, Regioplan i Noreg og andre stader har vi gjort bruk av dugnadshäfte 5 for å få fram korleis studentane oppfatar metoden.

Sterke sider som kjem fram er gjennomgåande desse:

- gir brei medverking og mobilisering
- artig, interessant, relevant
- stimulerer kreativitet, tenke i nye baner
- utviklar eigarforhold til planprosess og dokument
- verkar samlande - stimulerer lokal identitet
- sektorovergripande (ved kommuneplanlegging)
- fremmar nettverksbygging

Av svake sider blir det peikt på:

- kan fremme dei sterkaste sin makt, ikkje representativ
- kan skape forventningar som ikkje kan oppfyllest
- ressurs- og tidkrevande
- manglande realisme, kan gi ønskelister
- lite forpliktande for deltakarane
- kan fungere konkurrerende og distanserende til tradisjonell planlegging og sakshandsaming
- kan føre til større splitting mellom lokalsamfunn

Vi er i hovudsak samd i desse synspunkta. Spesielt er slike metodar følsame for feil bruk. Dominante personar kan styre grupper og prosessar i sin retning. Dette kan berre motverkast ved å engasjere flest muleg i slike prosessar og sørge for at kjende dominante personar vert plassert i same gruppe. Vi har også brukt metodikken i reine kommunestyre og i forsamlingar med berre politisk valde og

kommunale tenestemenn for kontroll. Det viser seg gjennomgåande at resultatene vert om lag dei same kva gjeld val av innsatsområde, endringar av plandokument m.m. Langt meir følsamt er arbeidet med å utvikle strategiar t.d. ved bruk av dugnadshäfte 2. Her har vi positive erfaringar med konkurrerende grupper.

Vi vil også presisere at dugnadsmetoden er eit supplement til tradisjonell planlegging og formell vedtaksprosess. For at prosessen skal fungere, må ein ha opplysningar om fortid, notid og trendar i framtida som grunnlag. Plandokument må gjennomgå handsaming og vedtaksprosessar på vanleg måte. Det metodikken kan gjere er på ein klar måte å få fram kva deltakarane i prosessen har prioritert. Om prosessen har vore vellykka er det for ei tid framover skapt konsensus om kva som er svake og sterke sider, kva mulegheiter og truslar som er sannsynlege i framtida og kva innsatsområde kommunen må prioritere, dvs. relativt klare mål for vidare planlegging. Denne vurderinga gir eit svært godt grunnlag for tradisjonelt arbeid med å finne løysingar. Om ein avgrensar seg til å bruke dugnadshäfte 1 og følgje opp med tradisjonelt planarbeid, er heller ikkje metoden spesielt ressurskrevjande.

Vidare evaluering og utvikling av metoden

Fører prosjekt av denne typen til varige endringar i planleggingsprosess og/eller tiltak, eller vert dei ein episode i ein elles grå kommunal kvardag? Kan ein forskar som sjølv har utvikla ein metode og introdusert den, evaluere resultatene nokolunde objektivt? Begge desse spørsmåla er sentrale for metodens vidare utvikling der evaluering står sentralt også for forbetring.

I alle samanhengar som metoden har vore brukt og evaluert til no, har forskarane sjølv vore initiativtakarar og pådrivarar i metodebruken m.a. for å teste den. Vi har til dels styrt prosessane gjennom å leie stormøte, foreta opplæring, vere til stades på møter m.m. På den andre sida har vi i svært liten grad påverka innhaldet i prosessane, gitt kommentar til dokument m.m. Likevel gir spesielt prosessrolla vår urealistiske forhold samanhalde med intensjonane med metoden. Det skal likevel seiast at dei deltakande kommunane i svært liten grad har hatt økonomisk støtte for å delta på forsøka, stort sett har det gitt meirutgifter til dei i form av meirarbeid m.m. Likevel har mest alle kommunar som har fått tilbodet vore aktivt med.

Først når metoden vert teken i bruk av kommunar på eige initiativ og ut frå eigen motivasjon, kan ein få eit meir realistisk bilde av korleis den kan fungere i ein breiare samanheng. Til no kjenner vi berre ei nokre få kommunar som har teke metoden i bruk berre på grunnlag av skriftleg dokumentasjon og minimal opplæring. Kommunane har til no ikkje gjennomført noka systematisk eigenevaluering.

Ekstern evaluering av uavhengige forskarar er ikkje gjennomført til no. Vi sjølv har gjennomført til dels omfattande evalueringar av korleis metoden har fungert som prosess, m.a. for å kunne forbetre metoden. Det vi har sett er at prosjekta har ført til at nye typar problemstillingar og utfordringar har vorte fokusert som til dømes haldningsendring, fokus på behov på tvers av sektorgrenser m.m. I kapittelet om dokumentering og evaluering av metoden gir vi døme på kvar metoden har blitt nytta og kva erfaringar som har blitt gjort.

LITTERATURTILVISNINGAR

- Alexander, E.R. 1984: After rationality, what? A Review of Response to Paradigme Breakdown. *APA Journal* Winter 1984: 62-69
- Amdam J. og R. Amdam 1990: *Strategisk og mobiliserande planlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*. Det Norske Samlaget Oslo.
- Amdam, J. og N. Veggeland 1991: *Teorier om samfunnsplanlegging. En teoretisk introduksjon for planlegging av samfunnsendring*. Universitetsforlaget, Oslo
- Amdam, R. og C. Wilhelmsen 1991: *Lokal mobilisering og statleg legitimering. Nærmiljøarbeidet i Vanylven som prosjekt og prosess*. Rapport 9113. Møreforskning Volda
- Amdam, R. og J. Barstad 1992: *Variablar og verktøy i barne- og ungdomsplanlegginga*. Arbeidsrapport V 9219. Møreforskning Volda
- Amdam R. og G.M. Olsen 1992: *Næringsplanlegging etter dugnadsmetoden*. Rapport 9214. Møreforskning Volda
- Amdam, R. 1991: *Rindal frikommune - organisasjonsutforming og produksjonsendring for samla oppvekstmiljø*. Notat april 1991. Møreforskning Volda
- Banfield, E.C. 1959: *Ends and Means in Planning*. Trykt i m.a. Faludi (ed.) 1973: A reader in Planning Theory. Oxford
- Bryson, J.M. and W.D. Roering 1987: *Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector*. Journal of the American Planning association. Bind 53. Hefte 1 1987. Washington
- Christensen, K.S. 1985: Coping with Uncertainty in Planning. *American Planning Association Journal* Winter 1985: 63-72
- Davidoff, P. 1965: *Advocacy and pluralism in Planning Behavior*. Trykt i Faludi (red) 1973: A reader in Planning Theory. Oxford
- Friedmann, J. 1987: *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princeton University Press. Princeton. New Jersey
- Garsjø, Olav 1987: *Folk imellom - Nærmiljøarbeid som forebyggende sosial prosess*. Tano, Oslo
- Habermas, J. 1984: *The Theory of Communicative Action. Volum 1: Reason and the Rationalization of Society*. Heinemann, London
- Habermas, J. 1987: *The Theory of Communicative Action. Volum 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. MA:Beacon Press, Boston
- Hagen, Tore 1991: *Prosjektorganisert bygdeutvikling*. Rapport 9119. Møreforskning Volda
- Jensen, R.H. 1986: Bifokal forhandlingsplanlegging. I Olsen og Selfors (red.) *Fysisk planlegging*. Fagbokforlaget
- Johannisson, B. og Spilling, O. R. (red) 1986: *Lokal næringsutvikling*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Kleven, T. 1990: *Planlegging og handling*. Kommuneforlaget, Oslo
- Levin, Morten 1988: *Lokal mobilisering*. Institutt for industriell miljøforskning, SINTEF-Gruppen, Trondheim
- Lundquist, L. 1976: *Några synspunkter på begreppet politisk planering*. Statsvetenskapleg tidskrift 79 (2) 121-139.
- Sager, T. 1992: Why Plan. A Multi-Rationality Foundation for Planning. *Scandinavian Housing & Planning Research* 9: 129-147.

DOKUMENTERING OG EVALUERING AV METODEN

Kommuneplanlegging

- Amdam, Jørgen 1987: **Planlegging og samordning på kommunenivået. Utvikling av modell for kommuneplanlegging.** Møreforskning Volda. 226s.
- Amdam, Roar og Jørgen Amdam 1988: **Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden.** Arbeidsrapport nr. V8802. 195 s. Møreforskning Volda
- Amdam, Roar 1988: **Evaluering av utviklingsprosjekt i kommunar. Opplegg for evaluering av kommuneplanprosjektet basert på ei planfagleg tilnærming.** Arbeidsrapport nr. V8808. Kommentirutgåve. 93 s. + vedlegg. Møreforskning Volda
- Amdam, Roar (red.) 1988: **Evaluering av kommuneplanlegginga i Rindal.** Basert på eit studentarbeid av Helge Bakke og Kari Riise, MRDH Volda 1988. Arbeidsrapport nr. V8803. 69 s. + vedlegg. Møreforskning Volda
- Amdam, Roar (red.) 1988: **Evaluering av kommuneplanlegginga i Rauma.** Undervegsrapportering. Basert på eit studentarbeid av Anne Lovise Reiche og Arild Strømmen, MRDH Volda 1988. Arbeidsrapport nr. V8804. 84 s. + vedlegg. Møreforskning Volda
- Amdam, Roar (red.) 1988: **Kommuneplanlegging. Eit eksempel frå Rindal kommune.** Notat september 1988. 17 s. + vedlegg. Møreforskning Volda. **Publisert som eksempelhefte i KS og MD sin serie frå Program for utvikling av kommuneplanlegginga. Kommuneforlaget 1988.** Er elles trykt i rapport frå OU-konferansen i Bodø 17. og 18.10.88. Nordland fylkeskommune 1988.
- Amdam, Roar 1989: **Strategisk kommuneplanlegging.** Utarbeidt etter oppdrag frå Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund. Notat august 1989. 43 s. Møreforskning Volda. **Publisert i KS og MD si bok "Planlegging og handling". Kommuneforlaget 1990.**
- Amdam, Roar 1989: **Førebels resultatevaluering av kommuneplanforsøka i Rauma, Rindal og Vanylven kommunar.** Notat august 1989. 11 s. Møreforskning Volda
- Amdam, Roar 1989: **Strategisk kommuneplanlegging. Eit eksempel på bruk av dugnadsmetoden frå Vanylven kommune.** Notat desember 1989. 20 s. + vedlegg. Møreforskning Volda. **Publisert som eksempelhefte i KS og MD sin serie frå Program for utvikling av kommuneplanlegginga. Kommuneforlaget 1990.**
- Amdam; Roar 1990: **Strategisk kommuneplanlegging. Eit eksempel på bruk av dugnadsmetoden frå Rauma kommune.** Notat januar 1990. 19 s. + vedlegg. Møreforskning Volda. **Publisert som eksempelhefte i KS og MD sin serie frå Program for utvikling av kommuneplanlegginga. Kommuneforlaget 1990.**
- Amdam, Jørgen og Roar Amdam 1990: **Strategisk og mobiliserande kommuneplanlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden.** 269 s. Det Norske Samlaget 1990.
- Amdam, Jørgen og Roar Amdam 1990: **Handbok for kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden.** Arbeidsrapport V9314 Møreforskning Volda. 56s + seks arbeidsbøker spm vedlegg.

Kommuneplanlegging på kvinners vilkår

- Amdam, Jørgen, Terje Kleven og Anne Sæterdal 1992: **Alternativ kommuneplanlegging. Kommuneplanlegging på kvinners vilkår.** Møreforskning Volda.
- Amdam, Jørgen, Terje Kleven og Anne Sæterdal 1993: **Gjør det noen forskjell?** Evaluering av forsøk i 6 kommuner med kommuneplanlegging på kvinners vilkår. Rapport 9312. 135s. + vedlegg. Møreforskning Volda

Kommunedelplanlegging

Personalplanlegging og kommunal organisasjonsutvikling

- Hunnes, Odd Ragnar 1991: **Kommunal opplæringsplanlegging.** KO Molde. Møreforskning Volda. 135 s.

Hunnes, Odd Ragnar og Jan Erik Kjelle Larsen 1992: **Kommunal organisasjonsutvikling**. Eit praktisk opplegg. KO Molde. Møreforskning Volda. 82s.

Næringsplanlegging og tiltaksarbeid

Amdam, Roar og Grethe Mattland Olsen 1992: **Næringsplanlegging etter dugnadsmetoden. Vurdering av prosjektet Næringsplanlegging og tiltaksarbeid i Møre og Romsdal**. Rapport 9214. 179 s. Møreforskning Volda.

Barne- og ungdomsplanlegging og oppvekstmiljø

Askheim, Ole Petter og Alf Roger Djupvik 1991: **Samla oppvekstmiljø for barn og unge. Evaluering av oppvekstforsøket i Rindal frikommune**. Møreforskning Volda. 84s.,

Amdam, Roar og Johan Barstad 1992: **Variablar og verktøy i barne- og ungdomsplanlegginga**. Evaluering av kommunal barne og ungdomsplanlegging i Møre og Romsdal. Arbeidsrapport V9219. Møreforskning Volda. 130 s.

Lokalsamfunnsplanlegging og nærmiljøutvikling

Amdam, Roar 1989: **Local Planning and Development in Neighbourhoods: The case of Vanylven**. Notat Møreforskning, 1989. 10s. Publisert i "Regional Development Around The North Atlantic Rim, edited By Marcel Leroy. International Society for the study of Marginal regions. Proceedings of the Tenth International Seminar on Marginal Regions. Cape Breton, Nova Scotia, Canada, july 1989". Side 257-267

Amdam, Roar og Cecilie Wilhelmsen 1991: **Lokal mobilisering og statleg legitimering. Nærmiljøarbeidet i Vanylven som prosjekt og prosess**. Rapport nr. 9113. 153 s. Møreforskning Volda. Publisert som rapport i **Statens nærmiljøutvals rapportserie, Miljøverndepartementet**

Amdam, Roar 1991: **Maktgenererande planlegging i lokalt nærmiljøarbeid**. Notat 28.6.91. 18 s. Møreforskning Volda

Amdam, Roar 1991: **Power-generating planning in outlying neighbourhoods**. Paper presentet to the XI Intenational Seminar on Marginal Regions, Lillehammer august 1991. 20 s. Møreforskning Volda

Lokalsamfunnsplanlegging og bygdeutvikling

Amdam, Roar 1990: **Evaluering av bygdeutviklingsprosjekt**. Arbeidsrapport V9018. 43 s. + vedlegg. Møreforskning Volda

Hage, Tore 1990: **Bygdeutvikling etter fjøstid. En evaluering av Herdal-prosjektet**. Arbeidsrapport nr. V 9019. Møreforskning Volda. 220s.

Hage, Tore 1991: **Bygdeutvikling i kontortida. En evaluering av Hjørundfjord- prosjektet**. Arbeidsrapport nr. V 9107. Møreforskning Volda. 245 s.

Hagen, Tore 1991: **Prosjektorganisert bygdeutvikling. Muligheter og begrensinger i næringsrettede og trivselsrettede bygdeutviklingstiltak**. Rapport 9119. Møreforskning Volda. 128s.

Amdam, Roar og Arne Isaksen 1992: **Strategiar for bygdeutvikling. Teoretisk gjennomgang og gruppering av utviklingsstrategiar for bygdeområde**. Arbeidsrapport V9217. Møreforskning/Agderforskning. 140 s

Amdam, Roar 1993: **Strategiar for næringsutvikling i bygdesamfunn**. Notat. Møreforskning Volda. 17s.

Arealplanlegging og stedsutvikling

Amdam, Roar 1988: **Utvikling av Eidsvåg sentrum - orientering om prosjektet og om Møreforskning si deltaking**. Notat 25.11.88. 16 s. + vedlegg. Møreforskning Volda

Amdam, Jørgen 1990: **Local planning and mobilization. Experiences from continuous and project planning in the Norwegian Fringe**. Arbeidsrapport V9014. Møreforskning Volda. 47s.

Amdam, Roar 1993: **Opplegg for evaluering av tettstadprosjektet i Sykkylven**. Notat 8.2.93. Møreforskning Volda. 19 s.

Regional planlegging og utviklingsarbeid

Amdam, Roar 1988: **Regional utvikling på fylkesnivå.** Rapport 8808. Møreforskning Volda. 180s.

Amdam, Jørgen 1988: **Idear for regional utvikling i Ålesundsregionen.** Arbeidsrapport V8805. Møreforskning Volda. 44s.

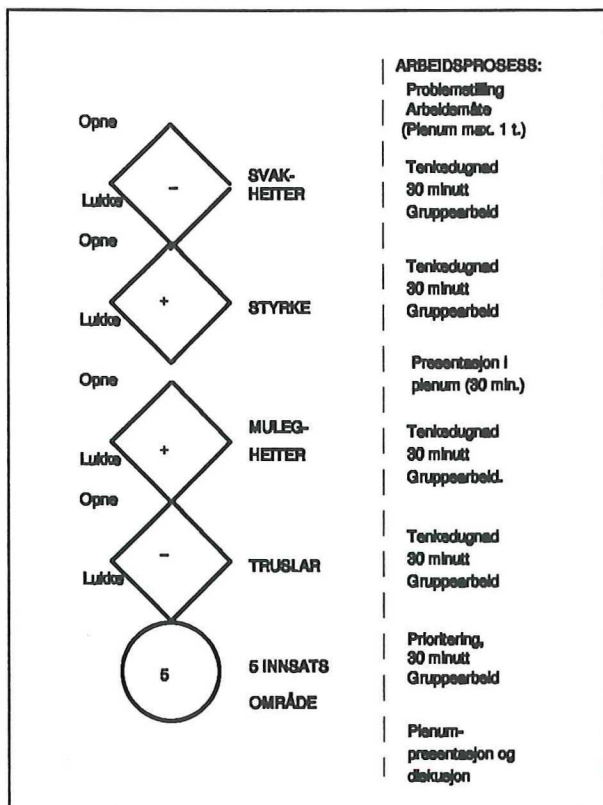
Amdam, Jørgen og Åge Mariussen: **Scenario for Ålesundsregionen.** Møreforskning Volda. 141 s.

Amdam, Jørgen og Roar Torbo 1993: **Industriregion også i framtida? Sluttrapport frå framtidsanalysen for Ålesundsregionen.** Rapport. Møreforskning Volda. 63 s.

KOMMUNEPLANLEGGING ETTER DUGNADSMETODEN

DUGNADSHEFTE 1

SOFT-DUGNAD OG VAL AV INNSATSOMRÅDE



PLANTEMA: _____

GRUPPEMEDLEMMER: _____

ARBEIDSGRUPPENR: _____

SEKRETÆR: _____

Oppgave 1: Tenkedugnad - feil/svake sider i notid

1a: Tankestorm -svakheiter i notid

Bruk ca. 10 minutt til å kaste fram tankar om feil/svake sider ved plantema.

Alle på gruppa bør delta med sine meiningar, men det er ikkje høve til å drøfte eller kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva. Sekretæren skriv ned alle påstandane i stikkordsform her:

1b: Tankevurdering - dei fem svakaste sidene

Bruk ca. 20 minutt til å vurdere situasjonsoppfattinga frå oppgåve 1a og til å prioritere dei fem svakast sidene. Formuleringane bør vere så konkrete som muleg. Bruk gjerne underpunkt.

Prioritet nr.1:

Prioritet nr.2:

Prioritet nr.3:

Prioritet nr.4:

Prioritet nr.5:

Oppgave 2: Tenkedugnad -situasjonsoppfatting - styrke/sterke sider

2a: Tankestorm- styrke/sterke sider i notid

Bruk ca. 10 minutt til å kaste fram tankar om styrke/sterke sider ved plantema. Alle på gruppa bør delta med sine meiningar, men det er ikkje høve til å drøfte eller kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva. Sekretæren skriv ned alle påstandane i stikkordsform her:

2b: Tankevurdering - dei fem sterkaste sidene

Bruk ca. 20 minutt til å vurdere situasjonsoppfattinga frå oppgåve 2a og til å prioritere dei fem sterkaste sidene. Formuleringane bør vere så konkrete som mogleg. Bruk gjerne underpunkt.

Prioritet nr.1:

Prioritet nr.2:

Prioritet nr.3:

Prioritet nr.4:

Prioritet nr.5:

Oppgave 3: Tenkedugnad - framtidsoppfatting om mulegheiter

3a: Tankestorm - mulegheiter i framtida

Bruk ca. 10 minutt til å kaste fram tankar om mulegheiter for utvikling og forbetring av situasjonen no. Alle på gruppa bør delta med sine meiningar, men det er ikkje høve til å drøfte eller kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva. Sekretæren skriv ned alle påstandane i stikkordsform her:

3b: Tankevurdering- dei fem største mulegheitene

Bruk ca. 20 minutt til å vurdere mulegheitene frå oppgåve 3a og til å prioritere dei fem største. Formuleringane bør vere så konkrete som muleg. Bruk gjerne underpunkt.

Prioritet nr.1:

Prioritet nr.2:

Prioritet nr.3:

Prioritet nr.4:

Prioritet nr.5:

Oppgave 4: Tenkedugnad - framtidsoppfatting om truslar

4a: Tankestorm - truslar i framtida

Bruk ca. 10 minutt til å kaste fram påstandar om trugsmål for utvikling og forbetring av situasjonen no. Alle på gruppa bør delta med sine meiningar, men det er ikkje høve til å drøfte eller kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva. Sekretæren skriv ned alle påstandane i stikkordsform her:

4b: Tankevurdering - dei fem største truslane

Bruk ca. 20 minutt til å vurdere truslane frå oppgåve 4a og til å prioritere dei fem største. Formuleringane bør vere så konkrete som muleg. Bruk gjerne underpunkt.

Prioritet nr.1:

Prioritet nr.2:

Prioritet nr.3:

Prioritet nr.4:

Prioritet nr.5:

Oppgave 5: Innsatsområde.

På grunnlag av dei fire første oppgåvene skal gruppa no formulere og prioritere fem innsatsområde for vidare utvikling og forbetring av plantemaet. Gruppa skal ta omsyn til både dei sterke og svake sidene og til mulegheitene og truslane. Gruppa skal grunngi kvifor det er viktige å prioritere desse områda i utviklingsarbeidet. Forslaga til innsatsområde bør vere så konkret som muleg.

Innsatsområde nr.1:

Innsatsområde nr.2:

Innsatsområde nr.3:

Innsatsområde nr.4:

Innsatsområde nr.5:

Oppgave 6: Visjon for plantemaet.

Arbeidsgruppa skal no avslutte dette arbeidet med å formulere ein visjon for plantemaet. Visjonen bør uttrykkje korleis idealsituasjonen bør vere innan plantemaet. Visjonen skal fungere som ei leiestjerne for det vidare planarbeidet.

Dette dugnadsheftet er utarbeidt av

MØREFORSKING VOLDA

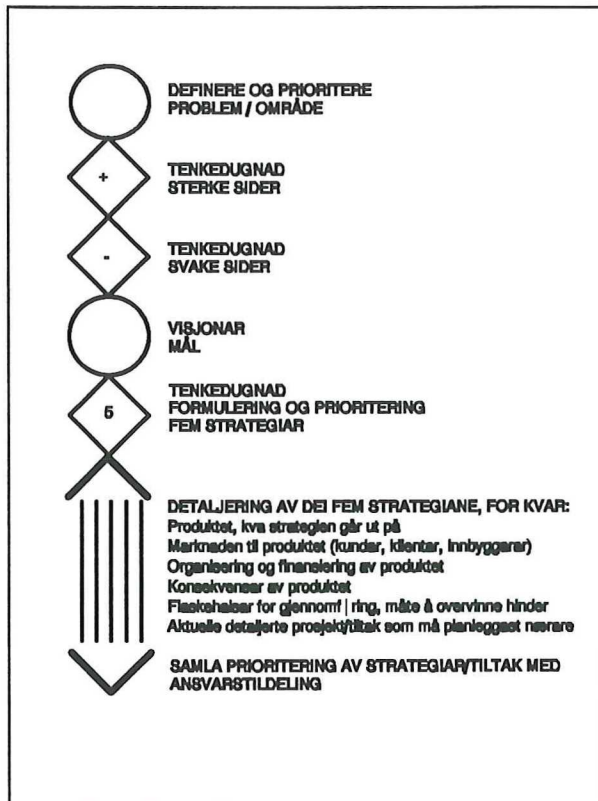
Adresse: Postboks 325 6101 Volda

Telefon: 0707 5200 Telefaks: 0707 5201

KOMMUNEPLANLEGGING ETTER DUGNADSMETODEN

DUGNADSHEFTE 2

VISJONAR OG FRAMGANGSMÅTAR



PLANTEMAET/INNSATSOMRÅDET: _____

GRUPPEMEDLEMMER: _____

ARBEIDSGRUPPENR: _____

SEKRETÆR: _____

Oppgave 1: Definer og avgrens arbeidsområdet til gruppa

Gruppa skal drøfte mandatet sitt og utdjupe det, mellom anna kva den sjølv har ansvar for og kva andre tilgrensande grupper bør ha ansvaret for.

Oppgave 2: Formuler ein visjon for plantemaet

Gruppa skal tenkje gjennom og formulere ein visjon om korleis idealsituasjonen bør vere innan arbeidsområdet/plantemaet. Visjonen skal fungere som ei leiestjerne for det vidare arbeidet.

Oppgave 3: Vurder nosituasjonen innan arbeidsområdet

Vurder og prioriter i stikkordsform kva som er sterke sider og kva som er svake sider ved situasjonen innan arbeidsområdet i dag. Start gjerne med tenkedugnad for å få fram ei brei situasjonsvurdering.

Sterke sider, tenkedugnad:

Viktigaste sterke sider:

Svake sider, tenkedugnad:

Viktigaste svake sider:

Oppgave 4: Tenkedugnad om forslag til framgangsmåtar/strategiar for å nå visjonen for plantemaet

4a: Tankestorm

Bruk ca. 10 minutt til å kaste fram tankar tiltak, endringar og aktivitetar som kan føre oss frå nosituasjonen til idealsituasjonen.

Alle på gruppa bør delta med sine meiningar, men det er ikkje høve til å drøfte eller å kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva.

Sekretæren skriv ned alle påstandane her:

4b: Tankevurdering - dei fem viktigaste framgangsmåtane

Bruk ca. 20 minutt til å drøfte og gruppere ideane i oppgåve 4a saman til framgangsmåtar/strategiar. Deretter skal ein prioritere dei framgangsmåtane som gruppa meiner er mest realistiske for å oppnå visjonen som gruppa har sett for plantemaet. Framgangsmåtane kan vere alternative slik at ein seinare må velje mellom dei, eller dei kan supplere kvarandre.

Framgangsmåte nr.1:

Framgangsmåte nr.2:

Framgangsmåte nr.3:

Framgangsmåte nr.4:

Framgangsmåte nr.5:

Andre framgangsmåtar:

Oppgave 5.1: Konkretisering av framgangsmåte nr.1

a. Behovet/marknaden. Kva for brukargrupper, behov eller marknad skal denne produksjonen rettast mot?

b. Produktet/prestasjonen. Kva ønskjer arbeidsgruppa konkret å oppnå i form av produserte vare, tenester eller aktivitetar med denne framgangsmåten?

c. Organisering og finansiering av produksjonen. Korleis tenker gruppa seg arbeidet med vidare planlegging, avgjerdsfatting, styring, marknadsføring og gjennomføring med investering i bygg og anlegg, drift, finansiering m.m. Kven skal ha ansvaret for at dette blir gjort.

d. Verknader. Kva for positive og negative verknader forventar gruppa å oppnå med denne produksjonen? Herunder mellom anna verknader for kven, verknader på kort sikt, på lang sikt, ringverknader? Korleis blir verknadene i høve til visjonen?

e. Kritiske punkt i gjennomføringa. Kva kan bli flaskehalsar/kritiske punkt i produksjonen? Herunder mellom anna motstand mot endring, manglande motivering, ressursmangel hos ein sjølv og hos andre, ytre rammevilkår m.m. Vurder korleis ein kan førebu seg til å møte desse kritiske punkta.

f. Forslag til konkrete tiltak og endringar. Framgangsmåte kan konkretiserast til konkrete handlingar. List opp forslag til konkrete tiltak og endringar som bør gjennomførast under denne framgangsmåten.

Oppgave 5.2: Konkretisering av framgangsmåte nr.2

a. Behovet/marknaden. Kva for brukargrupper, behov eller marknad skal denne produksjonen rettast mot?

b. Produktet/prestasjonen. Kva ønskjer arbeidsgruppa konkret å oppnå i form av produserte vare, tenester eller aktivitetar med denne framgangsmåten?

c. Organisering og finansiering av produksjonen. Korleis tenker gruppa seg arbeidet med vidare planlegging, avgjerdsfatting, styring, marknadsføring og gjennomføring med investering i bygg og anlegg, drift, finansiering m.m. Kven skal ha ansvaret for at dette blir gjort.

d. Verknader. Kva for positive og negative verknader forventar gruppa å oppnå med denne produksjonen? Herunder mellom anna verknader for kven, verknader på kort sikt, på lang sikt, ringverknader? Korleis blir verknadene i høve til visjonen?

e. Kritiske punkt i gjennomføringa. Kva kan bli flaskehalsar/kritiske punkt i produksjonen? Herunder mellom anna motstand mot endring, manglande motivering, ressursmangel hos ein sjølv og hos andre, ytre rammevilkår m.m. Vurder korleis ein kan førebu seg til å møte desse kritiske punkta.

f. Forslag til konkrete tiltak og endringar. Framgangsmåte kan konkretiserast til konkrete handlingar. List opp forslag til konkrete tiltak og endringar som bør gjennomførast under denne framgangsmåten.

Oppgave 5.3: Konkretisering av framgangsmåte nr.3

a. Behovet/marknaden. Kva for brukargrupper, behov eller marknad skal denne produksjonen rettast mot?

b. Produktet/prestasjonen. Kva ønskjer arbeidsgruppa konkret å oppnå i form av produserte vare, tenester eller aktivitetar med denne framgangsmåten?

c. Organisering og finansiering av produksjonen. Korleis tenker gruppa seg arbeidet med vidare planlegging, avgjerdsfatting, styring, marknadsføring og gjennomføring med investering i bygg og anlegg, drift, finansiering m.m. Kven skal ha ansvaret for at dette blir gjort.

d. Verknader. Kva for positive og negative verknader forventar gruppa å oppnå med denne produksjonen? Herunder mellom anna verknader for kven, verknader på kort sikt, på lang sikt, ringverknader? Korleis blir verknadene i høve til visjonen?

e. Kritiske punkt i gjennomføringa. Kva kan bli flaskehalsar/kritiske punkt i produksjonen? Herunder mellom anna motstand mot endring, manglande motivering, ressursmangel hos ein sjølv og hos andre, ytre rammevilkår m.m. Vurder korleis ein kan førebu seg til å møte desse kritiske punkta.

f. Forslag til konkrete tiltak og endringar. Framgangsmåte kan konkretiserast til konkrete handlingar. List opp forslag til konkrete tiltak og endringar som bør gjennomførast under denne framgangsmåten.

Oppgåve 5.4: Konkretisering av framgangsmåte nr.4

a. Behovet/marknaden. Kva for brukargrupper, behov eller marknad skal denne produksjonen rettast mot?

b. Produktet/prestasjonen. Kva ønskjer arbeidsgruppa konkret å oppnå i form av produserte vare, tenester eller aktivitetar med denne framgangsmåten?

c. Organisering og finansiering av produksjonen. Korleis tenker gruppa seg arbeidet med vidare planlegging, avgjerdsfating, styring, marknadsføring og gjennomføring med investering i bygg og anlegg, drift, finansiering m.m. Kven skal ha ansvaret for at dette blir gjort.

d. Verknader. Kva for positive og negative verknader forventar gruppa å oppnå med denne produksjonen? Herunder mellom anna verknader for kven, verknader på kort sikt, på lang sikt, ringverknader? Korleis blir verknadene i høve til visjonen?

e. Kritiske punkt i gjennomføringa. Kva kan bli flaskehalsar/kritiske punkt i produksjonen? Herunder mellom anna motstand mot endring, manglande motivering, ressursmangel hos ein sjølv og hos andre, ytre rammevilkår m.m. Vurder korleis ein kan førebu seg til å møte desse kritiske punkta.

f. Forslag til konkrete tiltak og endringar. Framgangsmåte kan konkretiserast til konkrete handlingar. List opp forslag til konkrete tiltak og endringar som bør gjennomførast under denne framgangsmåten.

Oppgave 5.5: Konkretisering av framgangsmåte nr.5

a. Behovet/marknaden. Kva for brukargrupper, behov eller marknad skal denne produksjonen rettast mot?

b. Produktet/prestasjonen. Kva ønskjer arbeidsgruppa konkret å oppnå i form av produserte vare, tenester eller aktivitetar med denne framgangsmåten?

c. Organisering og finansiering av produksjonen. Korleis tenker gruppa seg arbeidet med vidare planlegging, avgjerdsfating, styring, marknadsføring og gjennomføring med investering i bygg og anlegg, drift, finansiering m.m. Kven skal ha ansvaret for at dette blir gjort.

d. Verknader. Kva for positive og negative verknader forventar gruppa å oppnå med denne produksjonen? Herunder mellom anna verknader for kven, verknader på kort sikt, på lang sikt, ringverknader? Korleis blir verknadene i høve til visjonen?

e. Kritiske punkt i gjennomføringa. Kva kan bli flaskehalsar/kritiske punkt i produksjonen? Herunder mellom anna motstand mot endring, manglande motivering, ressursmangel hos ein sjølv og hos andre, ytre rammevilkår m.m. Vurder korleis ein kan førebu seg til å møte desse kritiske punkta.

f. Forslag til konkrete tiltak og endringar. Framgangsmåte kan konkretiserast til konkrete handlingar. List opp forslag til konkrete tiltak og endringar som bør gjennomførast under denne framgangsmåten.

Oppgave 6: Samla vurdering av framgangsmåtane

Grappa skal til slutt føreta ei samla vurdering av framgangsmåtane og prioritere endringar og tiltak som bør gjennomførast snarast råd er.

Dette dugnadsheftet er utarbeidt av

MØREFORSKING VOLDA

Adresse: Postboks 325 6101 Volda

Telefon: 0707 5200 Telefaks: 0707 5201

KOMMUNEPLANLEGGING ETTER DUGNADSMETODEN

DUGNADSHEFTE 3

HANDLINGSPLAN MED ARBEIDSDELING

SKAFFE OVERSIKT OVER TILTAK OG
ENDRINGAR SOM VI DEI NESTE FIRE ÅRA:

1	MÅ GJENNOMFYRE
2	BÅR GJENNOMFYRE
3	VIL VENTE MED
4	KAN GJENNOMFYRE:
	A. I eigen regi
	B. I samarbeid med andre
	C. Berre ved hjelp av andre

HANDLINGSPLAN FOR: _____

GRUPPEMEDLEMMER: _____

_____ ARBEIDSGRUPPENR: _____

SEKRETÆR: _____

Oppgave 1: List opp viktige endringar og nye tiltak som MÅ gjennomførast dei komande fire åra.

Dette gjeld endringar og nye tiltak vi som foretak, lag, organisasjon eller gruppe er pålagt å gjennomføre i følgje lov, regelverk, avtalar og tidlegare vedtak m.m.

Oppgave 2: List opp viktige endringar og nye tiltak som BØR gjennomførast dei komande fire åra.

Dette gjeld endringar og nye tiltak som vi ikkje er pålagt å gjennomføre, men som vi ønsker å gjennomføre for å oppfylle egne visjonar og målsettingar.

Oppgave 3: List opp endringar og nye tiltak som akn vente

Dette gjeld endringar og nye tiltak som vi anten er pålagt eller som vi ønsker å gjennomføre, men som likevel VIL VENTE med å gjennomføre fordi vi meiner det finst behov som er langt viktigare å få stette i fireårsperioden. Ta utgangspunkt i oppgave 1 og 2 og list opp endringar og tiltak som gruppa vil vente med til etter utgangen av fireårsperioden.

Grunngi opplistinga. Skisser evt. korleis gruppa meiner ein kan arbeide for å skape meir motivasjon for iverksettinga, eller korleis ein kan arbeide for å få overordna styresmakter til å ta bort/få utsett gjennomføringa av kravet.

Oppgave 4: Endringar og nye tiltak som vi som foretak, lag, organisasjon eller gruppe KAN gjennomførast dei komande fire åra.

Gå tilbake til oppgave 1, 2 og 3 og vurder og prioriter endringar og tiltak utifrå forventa konsekvensar, resultat, organisering, motstand mot gjennomføring og tilgjengelege ressursar. Gruppa bør skissere både kostnaden med og finansieringa av forslaga sine, og så langt som muleg også prioritere dei og skissere *når kven skal gjere kva*.

4a: Endringar og nye tiltak som vi som foretak, lag, organisasjon eller gruppe kan gjennomføre sjølv.

4a. (Framhald)

4b: Endringer og nye tiltak som vi som foretak, lag, organisasjon eller gruppe kan gjennomføre i samarbeid med andre.

4b. (Framhald)

**4c: Endringar og nye tiltak som berre andre kan gjennomføre for oss.
Skisser også korleis vi kan arbeide for å få desse andre til å gjennomføre
forslaga.**

4c. (Framhald)

Dette dugnadsheftet er utarbeidt av

MØREFORSKING VOLDA

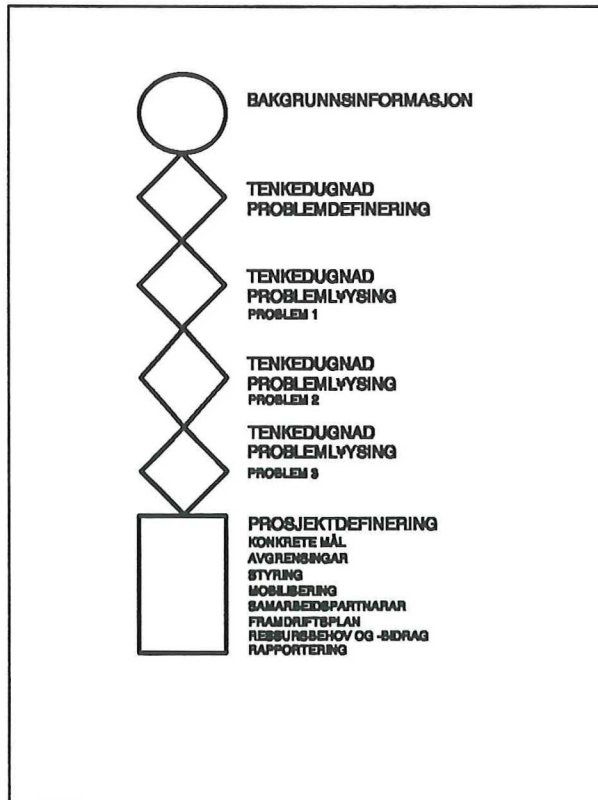
Adresse: Postboks 325 6101 Volda

Telefon: 0707 5200 Telefaks: 0707 5201

KOMMUNEPLANLEGGING ETTER DUGNADSMETODEN

DUGNADSHEFTE 4

KREATIV PROSJEKTPLANLEGGING



PROSJEKTNAMN: _____

GRUPPEMEDLEMMER: _____

ARBEIDSGRUPPENR: _____

SEKRETÆR: _____

Oppgave 1: Bakgrunnsinformasjon

1.1: Gjer greie for bakgrunnen for prosjektet

1.2: Gjer kort greie for formålet med prosjektet

1.3: Premissar for prosjektet

List opp kva som allereie er vedteke, eller som på anna måte verkar førande og avgrensande for mulegheitene til utforminga av prosjektet.

Oppgave 2: Tenkedugnad - problemdefinering

2a: Bruk 10 minutt til å kaste fram tankar om kva for problem de reknar med å møte i samband med gjennomføring av prosjektet. Sekretæren skriv tankane fortløpande her:

2b: Bruk 20 minutt til å drøfte, definere og prioritere dei tre alvorlegaste problema som må løysast for å sikre eit vellykka prosjekt. Sekretæren skriv her:

Problem 1:

Problem 2:

Problem 3:

Oppgave 3: Løysing av problema

3.1: Tenkedugnad - løysing av problem 1

3.1.a: Bruk inntil 10 minutt til å kaste fram tankar om korleis problem 1 kan løysast. Sekretæren skriv tankane fortløpande her:

3.1.b: Bruk inntil 20 minutt til å drøfte og å prioritere dei beste løysingane på problem 1. Sekretæren skriv løysingane her:

Oppgave 3.2: Tenkedugnad - løysing av problem 2

3.2.a: Bruk inntil 10 minutt til å kaste fram tankar om korleis problem 2 kan løysast. Sekretæren skriv tankane fortløpande her:

3.2.b: Bruk inntil 20 minutt til å drøfte og å prioritere dei beste løysingane på problem 2. Sekretæren skriv løysingane her:

Oppgave 3.3: Tenkedugnad - løysing av problem 3

3.3.a: Bruk inntil 10 minutt til å kaste fram tankar om korleis problem 3 kan løysast. Sekretæren skriv tankane fortløpande her:

3.3.b: Bruk inntil 20 minutt til å drøfte og å prioritere dei beste løysingane på problem 3. Sekretæren skriv løysingane her:

Om nødvendig må gruppa arbeide vidare med å løyse andre viktige problem

Oppgave 4: Prosjektdefinering

4.1: Kva for konkrete mål skal vere oppnådde når prosjektet blir avslutta?

4.2: Kva for tidsavgrensing har prosjektet?

4.3: Kva for andre avgrensingar (deltakarar, målgruppe, geografisk område ol.) har prosjektet?

4.4: Korleis bør prosjektet styrast og kven bør vere med i eventuell styringsgruppe?

4.5: Korleis skal styringsgruppa arbeide for å mobilisere andre til å delta i prosjektet?

4.6: Kven er viktige samarbeidspartnarane i gjennomføringa av prosjektet?

4.7: Skisser ein framdriftsplan som viser når dei ulike delaktivitetane bør gjennomførast og kven som har ansvaret?

4.8: Kva for økonomiske, administrative og andre ressursar trengst for å gjennomføre prosjektet?

4.9: Kven skal bidra med ressursane som trengst for å gjennomføre prosjektet?

4.10: Korleis skal det rapporterast undervegs og ved avsluttinga av prosjektet?

Dette dugnadsheftet er utarbeidt av

MØREFORSKING VOLDA

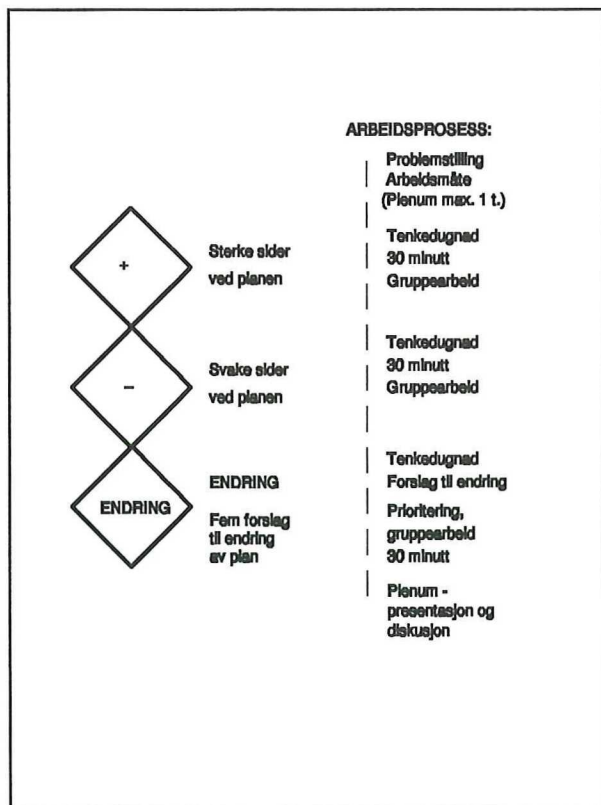
Adresse: Postboks 325 6101 Volda

Telefon: 0707 5200 Telefaks: 0707 5201

KOMMUNEPLANLEGGING ETTER DUGNADSMETODEN

DUGNADSHEFTE 6

KREATIV DOKUMENTEVALUERING



DOKUMENT: _____

GRUPPEMEDLEMMER: _____

_____ ARBEIDSGRUPPENR: _____

SEKRETÆR: _____

Oppgave 1a: Tankestorm - positive sider

Bruk ca. 10 minutt til å kaste fram tankar i form av meiningar og påstandar om alle dei positive sidene ved dokumentet/planforslaget. Dette kan vere forhold som de meiner er *styrke* i notida eller *mulegheiter* som kan utnyttast i framtida.

Alle på gruppa bør delta med sine meiningar, men det er ikkje høve til å drøfte eller å kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva.

Sekretæren skriv ned alle påstandane her:

Oppgave 1b: Tankevurdering - dei fem mest positive sidene

Bruk ca. 20 minutt til å *vurdere* påstandane i oppgave 1a og til å *prioritere* dei fem mest positive sidene ved dokumentet/planforslaget. Formuleringane bør vere så konkrete som muleg. Bruk gjerne underpunkt.

Prioritet nr.1:

Prioritet nr.2:

Prioritet nr.3:

Prioritet nr.4:

Prioritet nr.5:

Oppgåve 2a: Tankestorm - negative sider ved dokumentet

Bruk ca. 10 minutt til å kaste fram tankar i form av meiningar og påstandar om alle dei negative sidene ved dokumentet/planforslaget. Dette kan gjelde *svakheiter* i notida eller *truslar* som ein ser kan oppstå i framtida.

Alle på gruppa bør delta med sine tankar, men det er ikkje høve til å drøfte eller å kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva.

Sekretæren skriv ned alle påstandane her:

Oppgave 2b: Tankevurdering - dei fem mest negative sidene

Bruk ca. 20 minutt til å *vurdere* påstandane i oppgave 2a og til å *prioritere* dei fem mest negative sidene ved dokumentet/planforslaget. Formuleringane bør vere så konkrete som muleg. Bruk gjerne underpunkt.

Prioritet nr.1:

Prioritet nr.2:

Prioritet nr.3:

Prioritet nr.4:

Prioritet nr.5:

3a: Tankestorm - endringsforslag

Bruk ca. 10 minutt til å kaste fram tankar i form av endringsforslag til dokumentet/planforslaget. Forslaga bør så langt råd er ta vare på dei positive sidene (jf oppgåve 1) og bøte på dei negative sidene (jf oppgåve 2) og

Alle på gruppa bør delta med sine meiningar, men det er ikkje høve til å drøfte eller å kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva.

Sekretæren skriv ned alle endringsforslaga her:

Oppgave 3b: Tankevurdering - prioritering av endringsforslaga

Bruk ca. 20 minutt til å *vurdere* endringsforslaga i oppgave 3a og til å *prioritere* dei fem viktigaste endringsforslaga som bør innarbeidast i dokumentet/planforslaget. Formuleringane bør vere så konkrete som muleg slik at dei kan fungere som retningslinjer for det vidare arbeidet.

Prioritet nr.1:

Prioritet nr.2:

Prioritet nr.3:

Prioritet nr.4:

Prioritet nr.5:

Dette dugnadsheftet er utarbeidt av

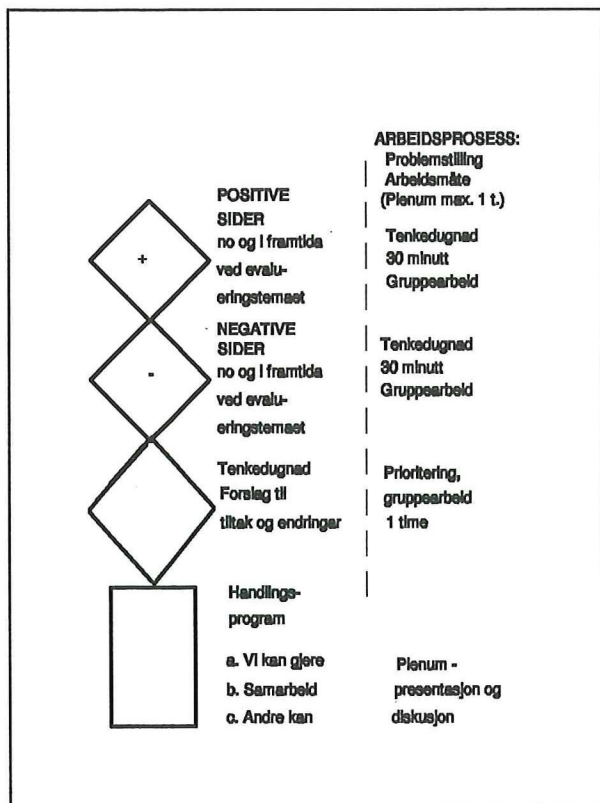
MØREFORSKING VOLDA

Adresse: Postboks 325 6101 Volda Telefon: 0707 5200 Telefaks: 0707 5201

KOMMUNEPLANLEGGING ETTER DUGNADSMETODEN

DUGNADSHEFTE 5

KREATIV PROSESS- OG RESULTATEVALUERING



EVALUERINGSTEMA: _____

GRUPPEMEDLEMMER: _____

_____ ARBEIDSGRUPPENR: _____

SEKRETÆR: _____

Oppgave 1a: Tankestorm - positive sider

Bruk ca. 10 minutt til å kaste fram tankar i form av meiningar og påstandar om alle dei positive sidene ved evalueringstemaet. Dette kan vere forhold som de meiner er *styrke* i notida eller *mulegheiter* som kan utnyttast i framtida. Alle på gruppa bør delta med sine meiningar, men det er ikkje høve til å drøfte eller å kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva.

Sekretæren skriv ned alle påstandane her:

Oppgåve 1b: Tankevurdering - dei fem mest positive sidene

Bruk ca. 20 minutt til å *vurdere* påstandane i oppgåve 1a og til å *prioritere* dei fem mest positive sidene ved evalueringstemaet. Formuleringane bør vere så konkrete som muleg. Bruk gjerne underpunkt.

Prioritet nr.1:

Prioritet nr.2:

Prioritet nr.3:

Prioritet nr.4:

Prioritet nr.5:

Oppgåve 2a: Tankestorm - negative sider ved evalueringstemaet

Bruk ca. 10 minutt til å kaste fram tankar i form av meiningar og påstandar om alle dei negative sidene ved evalueringstemaet. Dette kan gjelde *svakheiter* i notida eller *truslar* som ein ser kan oppstå i framtida.

Alle på gruppa bør delta med sine tankar, men det er ikkje høve til å drøfte eller å kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva.

Sekretæren skriv ned alle påstandane her:

Oppgave 2b: Tankevurdering - dei fem mest negative sidene

Bruk ca. 20 minutt til å *vurdere* påstandane i oppgave 2a og til å *prioritere* dei fem mest negative sidene ved evalueringstemaet. Formuleringane bør vere så konkrete som muleg. Bruk gjerne underpunkt.

Prioritet nr.1:

Prioritet nr.2:

Prioritet nr.3:

Prioritet nr.4:

Prioritet nr.5:

Oppgave 3: Tankestorm om forslag til endringar og tiltak.

Bruk ca. 10 minutt til kaste fram idear til endringar og tiltak som kan vidareutvikle dei positive sidene (jf. oppgave1) og betre dei svake sidene (jf. oppgave 2) ved evalueringstemaet. Alle på gruppa bør delta med sine meiningar, men det er ikkje høve til å drøfte eller å kome med reaksjonar på påstandane så lenge ein arbeider med denne delen av oppgåva.

Sekretæren skriv ned alle endringsforslaga her:

Oppgave 4: Tankevurdering og forslag til handlingsprogram

På bakgrunn av oppgave 1, 2 og 3 skal gruppa no vurdere og prioritere endringar og tiltak utifrå forventa konsekvensar, resultat, organisering, motstand mot gjennomføring og tilgjengelege ressursar. Forslaga skal først på dei tre neste sidene og skal delast inn etter tiltak og endringar som vi kan gjere sjølv, saman med andre og berre andre kan gjere for oss.

4a: Endringar og tiltak som vi som kan gjennomføre *sjølv*, anten kvar for oss eller saman i grupper eller organisasjonar.

Prioritet nr.1:

Grunngi forslaget og presiser kva det går ut på, kven skal gjere kva og når.

Prioritet nr.2:

Grunngi forslaget og presiser kva det går ut på, kven skal gjere kva og når.

Evt. andre forslag:

4b: Endringer og tiltak som vi som individ, gruppe eller organisasjon kan gjennomføre *i samarbeid med andre.*

Prioritet nr.1:

Grunngi forslaget og presiser kva det går ut på, kven skal gjere kva og når.

Prioritet nr.2:

Grunngi forslaget og presiser kva det går ut på, kven skal gjere kva og når.

Evt. andre forslag:

4c: Endringer og tiltak som berre andre kan gjennomføre. Kom også med forslag om kva vi kan gjere for påverke desse til gjennomføre forslaga.

Prioritet nr.1:

Grunngi forslaget og presiser kva det går ut på, kven skal gjere kva og når.

Prioritet nr.2:

Grunngi forslaget og presiser kva det går ut på, kven skal gjere kva og når.

Evt. andre forslag:

Dette dugnadsheftet er utarbeidt av

MØREFORSKING VOLDA

Adresse: Postboks 325 6101 Volda

Telefon: 0707 5200 Telefaks: 0707 5201