

Rapport - nr. 115/2022

Roar Amdam

Samskapt berekraft.

**Ein modell for samarbeidsdriven planlegging og
innovasjon som fremmar institusjonell
handlingskapasitet og demokratisk legitimitet.**



Forfatter	Roar Amdam
Utgjevar	Høgskulen i Volda
År	2022
Serie	Rapport
ISBN	978-82-7661-368-1 (digital utgåve)
ISSN	1891-5981
Sats	Forfatter

Samskapt berekraft.

Ein modell for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon som fremmar institusjonell handlingskapasitet og demokratisk legitimitet.

© Forfatter/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 forfatter/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 forfatter 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.

Føreord	10
1. Berekraftig utvikling – vårt tids store utfordring	12
<i>Jordklodens tilstand – vår tids eksistensielle krise</i>	12
<i>Globaliseringa har påverka den berekraftige utviklinga negativt</i>	13
<i>FN er ein pådrivar for meir berekraftig utvikling</i>	16
<i>FN sine 17 berekraftsmål og vår nasjonale oppfølging</i>	18
<i>Planlegging av berekraftig utvikling er politikk med motståande verdier og ideologiar</i>	21
<i>Politikk for berekraftig utvikling manglar institusjonell handlingskapasitet og demokratisk legitimitet</i>	23
<i>Berekraftig utvikling handlar om politikk og reiskapen er partnerskap og planlegging</i>	25
Partnerskap er basert på frivillig deltaking der ingen har kommandomakt.....	26
Samarbeidsdriven planlegging er ei samansett form for planlegging.....	29
<i>Utfordringar for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon</i>	31
Planlegging versus politikk.....	32
Lokal kunnskap versus vitskap.....	33
Kommunikativ makt versus statsmakt.....	33
Kollaborasjon versus konflikt.....	34
Prosess versus resultat.....	35
<i>Gangen i rapporten – kvifor planlegging, kva er planlegging og korleis planlegge</i>	35
Kapittel 1 Berekraftig utvikling – vårt tids store utfordring.....	36
Kapittel 2 Modernisering av samfunnet og relevante handlingsteoriar for samfunnsplanlegging.....	36
Kapittel 3 Fire tradisjonane i planlegging, stasorganisering og forvaltning.....	36
Kapittel 4 Dei fire tradisjonane og strategiar for berekraftig utvikling.....	37
Kapittel 5 Strukturelle vilkår for planlegging og medverknad.....	37
Kapittel 6 Politisk makt, institusjonell kapasitet og demokratisk legitimitet.....	37
Kapittel 7 Deltakingsspiralen og samarbeidsdrivne prosessar.....	38
Kapittel 8 ISTOL-modellen og samarbeidsdriven planlegging og innovasjon.....	38
Kapittel 9 Planleggingstrappa og planleggingas kapasitet og legitimitet.....	38
Kapittel 10 Folkehelsearbeidet som samarbeidsdriven prosess.....	39
Kapittel 11 Samskapt berekraft og radikal ny offentleg forvaltning.....	39
<i>Oppsummering</i>	39
<i>Refleksjonsoppgåver</i>	40
<i>Supplerande litteratur</i>	40
<i>Videoforelesingar</i>	41
2. Modernisering av samfunnet og relevante handlingsteoriar for samfunnsplanlegging	42
<i>Moderniseringa av samfunnet er ei viktig drivkraft for endringar</i>	42
Systemet koloniserer livsverda.....	44
<i>Modernisering og former for offentlege innovasjonar</i>	45
<i>Modernisering og handlingsteoriar</i>	47
<i>Dikotomien: aktørar versus strukturar i offentleg planlegging</i>	49

<i>Dikotomien: Instrumentell og kommunikatv rasjonalitet i offentlig planlegging</i>	50
<i>Instrumentell eller kommunikatv rasjonalitet i planlegging og politikk?</i>	54
Ulemper ved epistemologien om objektiv kunnskap	55
Fordelar med sosial-praksis-epistemologien	56
<i>Nødvendig å legge vekt på kommunikatv rasjonalitet i planlegging og politikk</i>	58
Krav om openheit, maktlikevekt og grunngevingstvang.....	58
Validitetskrav	58
Krav til deltakarane og ordstyraren i tvangsfrie diskursar	59
<i>Aktør- eller strukturfokus i planlegging og politikk?</i>	61
Aktørmodellar, ordensproblem og kollektiv handlingskapasitet.....	62
Kollektiv handlingskapasitet	62
Allmenningens tragedie	63
Fangens dilemma – gjensidig avhengigheit fremmar samarbeid	64
Normteoriar og samfunnskontrakt.....	65
<i>Frie individ treng eit samfunn</i>	66
<i>Empowerment er ein kombinasjon av dei to dikotomiane</i>	68
<i>Wicked problems, kollaborativ rasjonalitet og DIAD-modellen</i>	70
<i>Konklusjon</i>	71
<i>Refleksjonsoppgåver</i>	72
<i>Supplerande litteratur</i>	73
3. Fire tradisjonar i planlegging, statsorganisering og forvaltning	74
<i>Tradisjonar og historisk utvikling av organisasjonsfaget</i>	74
<i>Klassifisering av teoriar om samfunnsplanlegging, statsorganisering og forvaltning</i>	77
<i>Analysetradisjonen: instrumentell rasjonalitet med aktørfokus</i>	79
Planlegging og innovasjon som ekspertdriven lineær prosess	81
Den samfunnsstyrande staten med forvaltninga som rasjonell maskin	83
<i>Reformtradisjonen: instrumentell rasjonalitet med strukturfokus</i>	85
Planlegging og innovasjon som inkrementell prosess	86
Staten som reformator og forvaltninga som tilpassa system	87
Oppsummering	89
<i>Læringstradisjonen: kommunikatv rasjonalitet med aktørfokus</i>	89
Planlegging og innovasjon som lokaliserte interaktive læringsprosessar	90
Staten som partner i lærande fellesskap og forvaltninga som sjølvgrodd organisme	92
Oppsummering	93
<i>Mobiliseringstradisjonen: kommunikatv rasjonalitet og strukturfokus</i>	93
Planlegging og innovasjon som lokaliserte interaktive gjennomgripande radikale prosessar	94
Staten som supermarknad og forvaltninga som multiaktørssystem.....	96
Oppsummering	97
<i>Mobiliseringstradisjonen peikar seg ut som nødvendig for å fremme berekraftig utvikling</i>	97
Planlegging som instrumentell, kommunikatv og kollaborativ aktivitet.....	97
<i>Konklusjon</i>	98

<i>Refleksjonsoppgåver</i>	99
<i>Supplerande litteratur</i>	99
4. Dei fire tradisjonane og strategiar for berekraftig utvikling	100
<i>Offentleg planlegging og innovasjon gjeld både samfunnet og sektoren sjølv</i>	100
<i>Situasjonstilpassing av strategiar basert på ei planfagleg tilnærming</i>	102
<i>Ei metateoretisk referanseramme: Stat og marknad møtest i berekraftpolitikken</i>	103
<i>Eit sett av situasjonar som lèt seg identifisere</i>	107
Situasjon 1: Har kjend kausalkunnskap og har stor innverknad på eigen situasjon	109
Situasjon 2: Har kjend kausalkunnskap og har liten innverknad på eigen situasjon.....	111
Situasjon 3: Manglar kausalkunnskap og har stor innverknad over eigen situasjon	111
Situasjon 4: Manglar kausalkunnskap og har liten innverknad på eigen situasjon.....	112
<i>Lokal og regional berekraft etter intervensjonsstrategien</i>	112
<i>Lokal og regional berekraft etter reguleringsstrategien</i>	115
<i>Lokal og regional berekraft etter samproduksjonsstrategien</i>	117
<i>Lokal og regional berekraft etter samskapingsstrategien</i>	120
<i>Eksempel på bruk av strategiane</i>	124
Område med behovet for intervensjon- og reguleringsstrategiane	124
Område med behovet for samproduksjons- og samskapingsstrategiane	124
<i>Alle strategiane er viktige, men samskapingsstrategien er viktigast i berekraftarbeidet</i>	126
<i>Konklusjon</i>	127
<i>Refleksjonsoppgåver</i>	128
<i>Supplerande litteratur</i>	128
5. Strukturelle vilkår for planlegging og medverking. Dei fire tradisjonane gir valfridom, men styringsregima strukturerar	129
<i>Det formelle grunnlaget for og formålet med medverknad</i>	129
<i>Medverknad i planleggingsteorien</i>	132
<i>Medverknad som kunnskapsinnhenting – frå planlaging til planlegging</i>	134
<i>Planlegging som meiningsdanning og konsensusbygging – den kommunikative retninga</i>	135
<i>Planlegging som kunnskapsinnhenting og konflikthandtering – den strukturalistiske retninga</i>	135
<i>Planlegging som mobilisering og kollaborasjon – ein kombinasjon</i>	136
<i>Drøfting av strukturelle vilkår for planlegging og medverknad under ulike styringsregime</i>	137
Tradisjonell offentlig administrasjon og ekspertdriven planlegging.....	140
Ny offentlig styring er dominert av managementretninga	141
Ny offentlig forvaltning bør delast i ein konservativ og ein radikal variant	142
Praksis er ein kombinasjon av alle regima	144
<i>Krav til nettverksorganisasjonar, aktørar og planlegging</i>	145
Nettverksorganisasjonar som implementeringsstrukturar – konservativ samproduksjon.....	148
Nettverksorganisasjonar som mobiliseringsstrukturar – radikal samskaping	149

Aktører i nettverksorganisasjonar	150
Ny offentlig forvaltning står overfor eit demokratiparadoks	154
Konklusjon	155
Refleksjonsoppgåver.....	156
Supplerande litteratur	156
6. Politisk makt, institusjonell kapasitet og demokratisk legitimitet	157
Politikk, planlegging og partnerskapar handlar om å utøve politisk makt.....	157
Eindimensjonalt syn på makt.....	158
Todimensjonalt syn på makt.....	158
Tredimensjonalt syn på makt.....	159
Den fjerde dimensjonen - makt over regien	159
Omgrepet institusjonar i politikk og planlegging	160
Instrumentell versus kommunikativ organisasjonsdesign	163
Kollabortive og deliberative styringsstrukturar og kapasitetsbyggande prosessar.....	165
Politikk som ein systemteoretisk produksjonsprosess	170
New Public Management medfører fragmentering og svak demokratisk legitimitet	174
Institusjonell kapasitet og behovet for ulike former for legitimitet	177
Regulativ legitimitet og mekanismar	179
Normativ legitimitet og mekanismar	180
Kognitiv legitimitet og mekanismar	180
Pragmatisk legitimitet og mekanismar	181
Den politiske prosessen som ein politikklegitimerande demokratisk prosess.....	184
Konklusjon	187
Refleksjonsoppgåver.....	188
Supplerande litteratur	189
7. Deltakingsspiralen og samarbeidsdrivne prosessar	190
Introduksjon.....	190
Samarbeidsprosessar, demokratisk legitimitet og strukturerande krefter.....	191
Samarbeidsdrivne prosessar, pragmatisk rasjonalitet og institusjonell kapasitet	193
Behovet for kloke og kompetente aktører i samarbeidsdrivne prosessar og partnerskapar	196
Samarbeidsdriven planlegging og innovasjon som kapasitetsbygging – deltakingsspiralen	199
Det å vite kvifor.....	200
Det å vite kva. Relevant kunnskap i spenning mellom normativ og regulerande legitimitet	201
Det å vite korleis. Praktiske strategiar i spenning mellom regulerande og kognitiv legitimitet	201
Det å gjere. Sosiale handlingar i spenning mellom kognitiv og pragmatisk legitimitet	201
Planleggaren som prosessleiar i samarbeidsdriven planlegging og innovasjon.....	202
Konklusjon	205
Refleksjonsoppgåver.....	205

8. ISTOL-modellen og samarbeidsdriven planlegging og innovasjon	207
<i>Presentasjon av ISTOL-modellen.....</i>	<i>207</i>
<i>Diskursar i kapasitetsbyggande og legitimerande plan- og utviklingsarbeid</i>	<i>209</i>
Juridiske diskursar, regulativ legitimitet og institusjonell planlegging	212
Moralske diskursar, normativ legitimitet og strategisk planlegging	212
Etisk-politiske diskursar, kognitiv legitimitet og taktisk planlegging.....	213
Pragmatiske diskursar, pragmatisk legitimitet og operativ planlegging	213
<i>Variablar i plan- og utviklingsarbeid.....</i>	<i>215</i>
Kontekstvariabelen og samspelet mellom eksogene og endogene krefter.....	215
Mobiliseringsvariabelen og skaping av meningsfellesskap	216
Organiseringsvariabelen og organiserte samarbeid	217
Gjennomføringsvariabelen og handlingskapasitet	217
Læringsvariabelen og utviklingsarbeid som ein kontinuerleg prosess	217
<i>Verktøy i plan- utviklingsarbeid</i>	<i>217</i>
Institusjonell planlegging som rammesettar	219
Strategisk planlegging som kommunikativ praksis	219
Taktisk planlegging og koordinering av ressursbruken	219
Operativ planlegging og gjennomføring	220
Prosess- og resultatevaluering bidreg til kontinuerleg læring	221
<i>Deltakarar, partnarsskapar og dominerande rasjonalitetsformer.....</i>	<i>221</i>
Institusjonelle partnarsskapar	221
Strategiske partnarsskapar.....	223
Taktiske partnarsskapar	223
Operative partnarsskapar.....	223
<i>Planlegging, partnarsskap, legitimitetsformer og dominerande rasjonalitetar.....</i>	<i>224</i>
Institusjonell planlegging har til formål å auke normativ og pragmatisk legitimitet	224
Strategisk planlegging har som formål å auke normativ og regulativ legitimitet	224
Taktisk planlegging har som formål å auke regulativ og kognitiv legitimitet.....	225
Operativ planlegging har som formål å auke kognitiv og pragmatisk legitimitet	225
<i>Konklusjon</i>	<i>225</i>
<i>Refleksjonsoppgåver.....</i>	<i>226</i>
9. Planleggingstrappa, planleggingas kapasitet og legitimitet	227
<i>Introduksjon.....</i>	<i>227</i>
<i>Planleggingstrappa.....</i>	<i>228</i>
<i>Institusjonell planlegging, regulativ legitimitet og rammesetting.....</i>	<i>232</i>
<i>Strategisk planlegging, normativ legitimitet og mobilisering av menneske.....</i>	<i>234</i>
<i>Taktisk planlegging, kognitiv legitimitet og organisering av ressursar</i>	<i>235</i>
<i>Operativ planlegging, pragmatisk legitimitet og gjennomføring av handlingar</i>	<i>236</i>
<i>Konklusjon</i>	<i>238</i>
<i>Refleksjonsoppgåver.....</i>	<i>239</i>
10. Folkehelsearbeid som samarbeidsdriven prosess	240

<i>Omgrepet folkehelsearbeid i ein internasjonal kontekst</i>	240
<i>Folkehelsearbeid, partnerskapar og planlegging i ein norsk kontekst</i>	242
<i>Folkehelsepolitikken og dikotomiar i folkehelsearbeid</i>	245
Dikotomien instrumentell og kommunikativ logikk	246
Dikotomien aktør og struktur	246
<i>Korleis kan folkehelsearbeidet styrke folkehelsa?</i>	247
<i>Presentasjon av eit kasus: Folkehelsearbeid i land rundt Austersjøen, HEPRO</i>	250
<i>Institusjonelle partnerskap, institusjonell planlegging og regulativ legitimitet</i>	252
Strategiske partnerskapar, strategisk planlegging og normativ legitimitet	254
Taktiske partnerskapar, taktisk planlegging og kognitiv legitimitet	256
Operative partnerskapar, operativ planlegging og pragmatisk legitimitet	257
Evaluering rapportering og læring	258
<i>Drøfting</i>	260
1. Meir konservativ samproduksjon enn radikal samskaping	261
2. Meir kunnskapsinnhenting enn kompetanse- og kapasitetsutvikling	261
3. Meir regulativ og pragmatisk enn normativ og kognitiv legitimitet i folkehelsearbeidet	263
<i>Konklusjon</i>	264
<i>Refleksjonsoppgåver</i>	265
11. Samskapt berekraft og radikal ny offentlig forvaltning	266
<i>Planlegging, planleggingstradisjonar, styringsregime og demokratisk legitimitet</i>	266
Analysetradisjonen: Instrumentell rasjonalitet med aktørretta fokus og endogent forklart endring.	
Tradisjonell offentlig administrasjon og intervensjonsstrategien	270
Reformtradisjonen: Instrumentell rasjonalitet med strukturetta fokus og eksogent forklart endring. Ny offentlig styring og reguleringsstrategien	270
Læringstradisjonen: Kommunikativ rasjonalitet med aktørretta fokus og endogent forklart endring.	
Konservativ ny offentlig forvaltning og samproduksjonsstrategien	271
Mobiliseringstradisjonen: Kommunikativ rasjonalitet med strukturetta fokus og eksogent forklart endring. Radikal ny offentlig forvaltning og samskappingsstrategien	272
<i>I praktisk arbeid for berekraftig utvikling er det behov for alle tradisjonane</i>	273
<i>Demokratisk legitimitet – planlegging utan legitimitet er planlaging</i>	274
<i>Samarbeidsdriven planlegging som reiskap i berekraftig utviklingsarbeid</i>	275
<i>Bruk av ulike former for resultat kan handtere utfordringa prosess versus resultat</i>	277
<i>Bruk av ulike former for politisk makt kan handtere utfordringa planlegging versus politikk</i>	278
<i>Bruk av deltakingsspiralen kan handtere utfordringa lokal kunnskap versus vitskap</i>	279
Deltakingsspiralen må gjennomsyre heile planprosessen	284
<i>Bruk av ISTOL-modellen kan handtere utfordringa kollorasjon versus konflikt</i>	284
Antagonisme og agonisme	285
Planleggarens ulike roller	286
<i>Bruk av planleggingstrappa kan illustrere utfordringa kommunikativ makt versus statsmakt</i>	287
Institusjonell planlegging, regulativ legitimitet og det å vite kvifor	288
Strategisk planlegging, normativ legitimitet og å vite kva	288

Taktisk planlegging, kognitiv legitimitet og å vite korleis	288
Operativ planlegging, pragmatisk legitimitet og å iverksette	288
<i>Kompetansebygging som ein føresetnad for auka handlingskapasitet og legitimitet</i>	<i>289</i>
<i>Kva så med den globale kompetansen og handlingskrafta for berekraftig utvikling?</i>	<i>291</i>
<i>Konklusjon – samskapt berekraft</i>	<i>296</i>
<i>Refleksjonsoppgåver.....</i>	<i>296</i>
Referansar	297

Føreord

Allereie då eg på slutten av 70-talet var planleggar i ein liten kommune, blei eg oppteken av korleis kommuneplanlegginga kunne brukast som styrings- og leiingsreiskap i demokratiske politiske prosessar. Når eg no ser tilbake på eit langt liv som forskar, så ser eg at nettopp det spørsmålet har blitt den raude tråden i mi forskning og formidling. Eg er no inne i mine siste arbeidsår før eg blir pensjonist, og eg føler behov for å formidle svaret mitt på det gjennomgåande spørsmålet ein siste gong. Grunnen til dette er at det stadig kjem til nye omgrep og forskning som gjer at ein som forfattar opplever vendepunkt som gjer at ein kan utdjupe og presisere det ein har skrive tidlegare. Eg har opplevd slike vendepunkt i planleggingsfaget, til dømes då kommunikativ handlingsteori blei vektlagt på åttitalet, omlag samstundes som omgrepa governance og nettverksorganisasjonar blei introduserte. Seinare har det kome til ei politisk og fagleg utvikling i retning av Ny offentleg forvaltning, Kommune 3.0 og kollaborative eller samarbeidsdrivne former for planlegging og innovasjon. Denne utviklinga har aktualisert tema som institusjonell kapasitet og demokratisk legitimitet. Eg kan no konstatere at dette er tema eg har forska på og skrive om i alle desse åra, men som eg tidlegare har brukt andre omgrep om. I dette arbeidet med å trekke saman og å utvikle vidare det eg har skrive så langt i mi akademiske karriere, ønskte eg å innarbeide dei nye omgrepa og å trekke fram ny aktuell forskning, men såg at å samle alt dette blei for mykje for eitt manus. Eg bestemte meg difor for å dele arbeidet i to. Planen min var å publisere begge manusa som bøker med open access, men ingen av forlaga som eg kontakta hadde som politikk å publisere lærebøker med open tilgang, og eg kunne ikkje garantere sal av nok bøker for ei ordinær utgjeving. For å sikre meg at studentar og andre får open tilgang, blir manusa difor publiserte på Høgskulen i Volda som rapportar med open tilgang for alle.

Den første rapporten blei publisert hausten 2021 og har tittelen *Kommunal kapasitetsbygging. Erfaringar med ein modell for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon*. Dette er ein rapport der eg samanstillar forskning om korleis kommunar kan involvere aktørar i demokratiske planprosessar som gir auka politisk handlingskapasitet og legitimitet til arbeidet, og om korleis planlegging kan integrerast i kommunal styring, leiing og innovasjon. Rapporten eignar seg som lærebok både på bachelor- og masternivå.

Denne rapporten har eg gitt tittelen Samskapt berekraft. Ein modell for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon som fremmar institusjonell handlingskapasitet og demokratisk legitimitet. Dette er ein meir teoretisk rapport der eg trekker inn ei lang rekke teoriar og relevant forskning for å drøfte spørsmålet om planlegging og partnerskap verkeleg er eigna til å gi politikken den legitimiteten og handlingskrafta som er nødvendig for å fremme berekraftig utvikling. Dette er difor ein rapport om kvifor samskapt berekraft er nødvendig og kva samarbeidsdriven planlegging inneber. Utgangspunktet for rapporten er at sjølv om vi i dag har mykje vitskapeleg kunnskap som dokumenterer at kloden lir under våre fotavtrykk, så uteblir nødvendige samarbeid mellom aktørar. Politikken for berekraftig utvikling manglar

såleis både handlingskapasitet og legitimitet. I rapporten drøftar eg i kva grad planlegging kan bidra til institusjonell kapasitetsbygging og til å gi arbeidet for berekraftig utvikling tilstrekkeleg demokratisk legitimitet. Eg konkluderer med at dette er mogleg å oppnå dersom planlegginga både lokalt, nasjonalt og globalt fungerer kompetansebyggande og bidreg til ei lokal mobilisering som stiller krav til nasjonalt og globalt nivå om å sette rammer for berekraftig utvikling i form av regelverk og insitament om kva for kollektive handlingar som krevst.

Rapporten er skriven for studentar på masternivå og for praktikarar som søker ny og nyttig kunnskap om ulike former for statsstyring og om samarbeidsdrivne plan- og innovasjonsprosessar. Rapportar som blir publiserte av Høgskulen i Volda blir ikkje fagfelleverderte, difor har eg i fotnotar til kvart kapittel lista opp kva for tidlegare publiserte og dermed fagfelleverderte arbeid kapitla bygger vidare på. Felles for alle kapitla er at dei bygger mykje på bøkene mine *Planlegging som handling* (Amdam, 2005) og *Planlegging og prosessleing. Korleis lykkast med utviklingsarbeid* (Amdam, 2011).

Forskingstemaet for rapporten har vore sentralt i Volda-miljøet, og mange kollegaer har bidrege til forkinga. For å understreke dette er rapporten med unntak av dette forordet, skrive med det personlege pronomenet vi. Eg har motteke nyttige, kritiske og konstruktive kommentarar frå kollegaer og studentar til utkast til denne rapporten. Eg har prøvd å ta omsyn til desse så langt eg har funne det mogleg og ønskeleg innanfor ramma av rapporten. Ei stor takk til desse. Eg vil elles takke Høgskulen i Volda, Norges Forskingsråd og departement, fylke, regionar, kommunar, lokalsamfunn, nærmiljø, organisasjonar 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 reflekterande forking på området. Takk også til kona mi Bjørg, som er og har vore ein svært viktig støttespelar og partner for meg alle desse åra.

Det faglege arbeidet med denne rapporten blei avslutta våren 2021, og i ettertid har eg berre gjort små endringar og lest korrektur.

Volda januar 2022.

Roar Amdam

1. Berekraftig utvikling – vårt tids store utfordring

I dette kapittelet presenterer vi kort noko om jordklodens tilstand som eit bakteppe for å drøfte arbeidet med å nå målet om meir berekraftig utvikling. Vi trekker fram at den teknologiske og økonomiske utviklinga, inkludert globaliseringa, er sterke drivkrefter for den lite berekraftige samfunnsutviklinga som har skjedd i nyare tid. I denne prosessen har naturen blitt oppfatta som noko ein berre kan forsyne seg av. Vidare skriv vi om FN sine berekraftsmål og peiker spesielt på mål nr. 17 om samarbeid som peikar på partnarsskapar og planlegging som reiskapar for å oppnå berekraftig utvikling. Fagleg sett kan slike samarbeid omtalast som autonome aktørar i partnarsskapsstrukturar som må legitimere seg sjølve gjennom samarbeidsdrivne prosessar. Så langt har det vist seg vanskeleg å få til slike forplikande samarbeid som både har politisk legitimitet og handlingskraft. Difor stiller vi spørsmålet om planlegging og partnarsskap verkeleg er eigna til å gi politikken den legitimiteten og handlingskrafta som er nødvendig for å fremme berekraftig utvikling. Kapittelet blir avslutta med ei klaregjering av kva vi meiner med samarbeidsdriven planlegging og kva for utfordringar denne forma for planlegging må handtere for å kunne bidra til å gi arbeidet for berekraftig utvikling både legitimitet og handlingskraft.

Jordklodens tilstand – vår tids eksistensielle krise

For tida opplever vi mange kriser som skuldast våre aktivitetar her på jorda. Det er nok å nemne pandemien COVID-19 som påfører oss enorme sosiale og økonomiske konsekvensar, klimakrise med auka gjennomsnittleg temperatur på jorda og som medfører smelting av isen på polane, opptining av permafrost og ekstremver med flom, tørke, orkanar m.m. I tillegg kjem forureininga av havet med gift, plast og anna søppel som saman med auka temperatur i havet kan redusere produksjonsevna til havet.. Jordas skrale tilstand er godt dokumentert mellom anna gjennom Dei Foreinte Nasjonar (FN) sitt internasjonale naturpanel (IPBES) og klimapanel (IPCC). Her vil vi spesielt trekke fram at World Wide Fund for Nature (WWF) i samarbeid med 40 universitet utarbeider ein *Living planet report* anna kvart år. Rapportane tek føre seg det ein kan kalle planetens helse, og gir ein oversikt over naturens tilstand og påverknader frå menneskas aktivitetar og potensielle løysingar. Rapportane opererer med det som blir kalla *overforbruksdagen* som uttrykker når befolkninga forbrukar meir av jordas ressursar enn kva som er berekraftig. For heile verda samla er overforbruksdagen i slutten av juli, men for Norge og dei nordiske landa er overforbruksdagen allereie i mars / april. Det vil seie at vi som befolkning og nasjonar forsyner oss meir av jordas biokapasitet enn det som er vår rettferdige del. I rapporten frå 2020 trekker dei fram desse nøkkeltala for tilstanden (WWF, 2020):

- 75 prosent av jordas isfrie landoverflate er allereie betydeleg endra
- Dei fleste hava er forureina
- 85 prosent av våtmarksområda i verda har gått tapt
- 84 prosent nedgang av dyrebestandar i ferskvatn
- Éin million artar (500.000 dyr og planter og 500.000 insekt) står i fare for utrydding.

Studien som rapporten formidlar, omfattar meir enn tjue tusen bestandar av fleire tusen artar av pattedyr, fuglar, reptil, amfibium og fiskar, og studien viser at bestandane i gjennomsnitt er redusert med 68 prosent i perioden 1970 - 2016. Hovudgrunnane til dette er at heile 75 prosent av jordas landområde har blitt «betydeleg omdanna» og tatt i bruk til dyrking, beiting og utbygging. Vidare har heile 83 prosent av jordas våtmarker og halvparten av regnskogarealet forsvunne.

Rapporten konkluderer med at menneskas aktivitet har enorm påverknad på planetens helse, og at vi står midt i ei aukande naturkrise som påverkar matsikkerheit og levebrød for milliardar av menneske. Det at ville dyr får mindre areal å leve på medfører at menneska bur nærare inn på dei, og at risikoen for smitte frå dyr til menneske aukar. Faren for fleire virussjukdomar og pandemiar er difor stor. Menneskas overforbruk av naturen har difor enorme økonomiske og sosiale konsekvensar. Rapporten slår fast at naturen er sjølve grunnlaget for eksistensen vår ved at den gir oss vatn, mat, medisinar, stabilt klima, råvarer m.m., men problemet er at det moderne samfunnet oppfattar naturen som eit gratis gode som vi kan forsyne oss av. Rapporten peikar på at løysinga ligg i å sjå natur, produksjon og forbruk i samheng, og difor peikar rapporten på FN sitt berekraftomgrep der politikk, partnerskap og planlegging er reiskapar for å få til samarbeid om løysingar på krisane.

Vi kan ikkje her gå inn på alle dei globale, nasjonale, regionale og lokale utviklingstrekk og utfordringane vi står overfor når visjonen om ei berekraftig utvikling skal realiserast, men i tabell 1.1 har vi lista opp nokre eksempel for å vise kompleksiteten og omfanget. Dei økologiske, sosiale og økonomiske eksempla er tenkt å vere eit bakteppe for dei problemstillingane som er knytte til det politiske elementet og offentleg planlegging som vi skal drøfte inngåande utover i rapporten.

Globaliseringa har påverka den berekraftige utviklinga negativt

Det vi kallar globalisering er kanskje den aller viktigaste prosessen som påverkar berekraftutviklinga. Globaliseringa er driven fram av kapitalisme, teknologisk innovasjon og ein kombinasjon av politisk og økonomisk liberalisme som fremmar global handel (Byrne og Glover, 2002:8; Giddens, 2000). Til dømes har vi i Noreg over tid sett at primærnæringar som landbruk og fiske og sekundærnæringar som industri og annan vareproduksjon har teke i bruk maskinar og teknologiar som medfører mindre behov for arbeidskraft for å produsere den same mengda eller meir. Vidare har veksten i nye næringar vore innanfor tenesteytingar. Samstundes har det grunna høgt lønsvå i Noreg blitt dyrare å produsere mat, varer og tenester her enn i mange andre land. Dette har medført at særleg føretak i sekundærnæringane, men også tertiærnæringane, har flytta produksjonen til lågkostland, og at kravet om import av billigare mat og varer produsert i utlandet har auka. Men skal vi oppretthalde ein økonomisk balanse med utlandet, må vi målt i kroner eksportere like mykje som vi importerer. Med eit stigande tal sysselsette i tenesteytande næringar, må det derfor også stillast krav til desse næringane om å vere konkurransedyktige globalt for at landet skal kunne oppretthalde handelsbalansen.

Tabell 1.1 Eksempel på utviklingstrekk og utfordringar i berekraftig utvikling

Økologiske utviklingstrekk og utfordringar	Sosiale utviklingstrekk og utfordringar
<ul style="list-style-type: none"> • Global oppvarming, klimakrise, naturtap og økologiske vippepunkt • Ekstremvær, tørke, flaum, storm m.m. • Land blir oversvømde, havnivåheving • Forureining av land, luft, hav og vatn • Overutnytting og overforbruk av jordas ressurser. Fjerning av regnskogar • Redusert artsmangfald og artspopulasjonar • Reduserte naturleg habitat for ville dyr • Pandemiar som oppstår med smitte frå ville dyr til menneske • Matforsyning for eit aukande tal menneske på jorda • Manglande forståing av naturens betydning for berekraftig utvikling 	<ul style="list-style-type: none"> • Global befolkningsauke, 225.000 per døgn • Urbanisering og vekst i urban slum • Ujavn fordeling av levekår, i-land versus u-land • Dei fattige landa lid mest av økonomisk og økologiske kriser. Klimaflyktningar • Framvekst av narkotika- og våpensyndikat • Styrka profesjonelle band, svekka lokale band • Individualisering, isenesetting av eigne liv, egoisme og tap av mening med livet • Kulturelt mangfald og kulturelle spenningar • Digitale ekkokammer • Ulik fordeling av handlingskapasitet, den sosiale gradienten lokalt, nasjonalt og globalt
Økonomiske utviklingstrekk og utfordringar	Politiske utviklingstrekk og styringsutfordringar
<ul style="list-style-type: none"> • Globalisering, internasjonalisering og auka konkurranse • Dei 200 største multinasjonale selskapa kontrollerer over ¼ av verdas bruttoprodukt • Verdaskem fem teknologigigantar er mellom dei seks mest verdifulle selskapa i verda • Dei rike blir stadig rikare. Dei seks rikaste personane disponere like store verdiar som halve jordas fattige befolkning (2016) • Privatisering av allmenningar • Finanskriser som oppstår lokalt kan spreie seg til heile verda • Pandemiar reduserer både den globale og lokale økonomiske veksten • Behov for at vidare globalisering og teknologisk utvikling vektlegg det sosiale og økologiske elementet i berekraftig utvikling like mykje som det økonomiske elementet 	<ul style="list-style-type: none"> • Politisk og økonomisk ny-liberalisme skaper konkurranse og medfører at nokre regionar blir vinnarar og andre blir taparar • Segmentering, fragmentering og einingsegoisme i offentleg sektor • Fristilte offentlege institusjonar på armlengds avstand frå folkevalde • Behov for utvida forståinga av modernisering av samfunnet frå vekt på teknisk økonomisk nytte til også å inkludere normer / verdiar som demokrati, medverknad, rettferdig fordeling, berekraft m.m. • Behov for å engasjere mange aktørar til å samskape berekraftige løysingar som er aksepterbare, rettferdige og gjennomførbare • Samskaping i nettverksstrukturar utfordrar både dei etablerte styringsstrukturane og aktørane i desse • Lokale, nasjonale og globale nettverkstrukturar manglar politisk handlekraft og demokratisk legitimitet til å fremme berekraftig utvikling og til å møte turbulente utfordringar

Over tid har denne industrielle og kommersielle endringa gitt omgrepet globalisering tre tydingar (Ashford og Hall, 2018). For det først ei *internasjonalisering* der føretaka tilbyr sin produksjon av varer og tenester til utlandet. Informasjonsteknologien og elektronisk handel har gjort dette mogleg. For det andre ei *multinasjonalisering* der føretaka går saman i multinasjonale selskap og etablerer produksjonen av varer og tenester nær dei store marknadane for å dra nytte av natur, menneske og skattepolitikk på dei utvalde lokalitetane, samstundes som dei lèt arbeidet med forskning, innovasjon og konsernleiing vere att i moderlandet. Den tredje tydinga av globalisering er *transnasjonalisering* der to konsern slår seg saman og brukar felles forskning- og utviklingsarbeid og andre ressursar til å utvikle nye produkt og produksjonslinjer. Dei store teknologigantane Apple, Amazon, Google og Microsoft er eksempel på slike globaliserte selskap.

I sum har globaliseringa ført til at globale storkonsern gjennom avtalar og fusjonar skaffar seg kontroll over produksjonslinjer som kan inkludere både primær-, sekundær- og tertiærproduksjon, og desse har fått lov til å ta ut økonomisk overskot av produksjonen i dei landa der det er mest lønsamt for konserna. På den måten taper land som Noreg med eit høgt skattenivå, mykje skatteinntekter. Vidare har globaliseringa medført at råvarer og andre varer blir transporterte på kryss og tvers over heile verda. Til dømes blir norsk fisk sendt til lågkostland som Kina for reinsing, for så å kome attende og bli seld på europeiske marknader. Vidare har tidlegare lokale og regionale verksemdar blitt kjøpte opp av multinasjonale konsern, og mange har seinare blitt lagde ned. Globaliseringa har skapt velstand for mange, men inneber også at ei krise som oppstår i ein annan verdsdel, får konsekvensar for heile verda ned til små lokalmiljø, jf. pandemikrisa vi no opplever.

Ifølgje Ashford og Hall (2018) påverkar globaliseringa berekraftig utvikling på fire viktige område: (1) produksjon av varer og tenester, såkalla industriell globalisering, (2) mobilitet av kunnskap og informasjon, (3) mobilitet av finansiell kapital, og (4) migrasjon og mobilitet av arbeidskraft. Alle desse representerer både moglegheiter og truslar for berekraftig utvikling. Til dømes har det skjedd ei global arbeidsdeling med flytting av vare- og tenesteproduksjon frå høgkostland til lågkostland. Dette har gitt høgkostlanda tilgang på billigare varer og tenester, men har også før til tapte arbeidsplassar i høgkostlanda. Vidare har avansert informasjonsteknologi og Internett gjort globaliseringa mogleg ved at kunnskap og pengar kan overførast på ein augeblink.

Globaliseringa reiser mange spørsmål knytte til verdjar som vekst, vern, sosial skilnad og rettferdig fordeling m.m. som i demokrati må løysast i politiske prosessar. Men det er ikkje nødvendigvis slik at globalisering og berekraftig utvikling er to uforeinlege motpolar (Byrne og Glover, 2002:20). Likevel er det verdt å merke seg at den verdskjende økonomen og Nobelprisvinnar Paul Krugman som lenge argumenterte sterkt for globalisering og fri konkurranse over heile kloden, no innrømmer at han og andre økonomar tok feil (Krugman, 2019). Globaliseringa blei meir omfattande enn dei forventa, og dei økonomiske skilnadene mellom folk auka dramatisk utan at dei som økonomar hadde sett det føre seg. Nokre få har blitt

enormt mykje rikare, nokre millionar av verdas fattigaste har fått litt meir å rutte med, men det er arbeidar- og middelklassa i dei rike landa som har tatt støyten og fått det verre.

I debatten om globalisering er dei som er for globalisering, opptekne av barrierar som kan hindre internasjonaliseringa, og dei som er mot, er opptekne av at multinasjonaliseringa og transnasjonaliseringa medfører ei industriell restrukturering med uføreseielege konsekvensar for dei nasjonale økonomiane. I desse prosessane synest dei tunge aktørane å vektlegge økonomiske argument. Verdsbanken (World Bank, WB), Det internasjonale pengefondet (The International Monetary Fund, IMF), Verdas handelsorganisasjon (World Trade Organization, WTO) brukar hovudsakleg økonomisk argumentasjon. Medan organisasjonar som Verdas helseorganisasjon (World Health Organization, WHO) og Internasjonal arbeidstakarorganisasjon (International Labor Organization, ILO) argumenterer med utgangspunkt i sosiale argument.

Det må her skytast inn at alle internasjonale samarbeidsorganisasjonar ikkje får meir politisk makt enn det dei samarbeidande nasjonane i sum er villige til å gi dei. Vi merkar oss likevel at alle dei nemnde internasjonale organisasjonane er oppretta eller tilknytt Dei Foreinte Nasjonar (FN), og at sjølv om FN stod bak Brundtland-kommisjonen (1987) (World Commission on Environment and Development, WCED) og har formulert dei 17 berekraftmåla, så har FN så langt ikkje etablert liknande fond, program eller spesialiserte einingar for fremming av det økologiske elementet i berekraftomgrepet som for dei økonomiske og sosiale elementa. Berekraftig utvikling i FN sorterer under *Department of Economic and Social Affairs*, og arbeidet er organisert i diverse partnerskapar rundt tema som klima, hav og fattigdom. Kanskje dette uttrykker noko om statusen til det økologiske elementet i berekraftomgrepet. Vi har også merka oss at det for tida er slik at mange av dei som ber fram økologiske argument, er kjende personar som Greta Thunberg, David Attenborough og uavhengige og frivillige organisasjonar som Greenpeace og Verdas naturfond (World Wide Fund for Nature - WWF).

FN er ein pådrivar for meir berekraftig utvikling

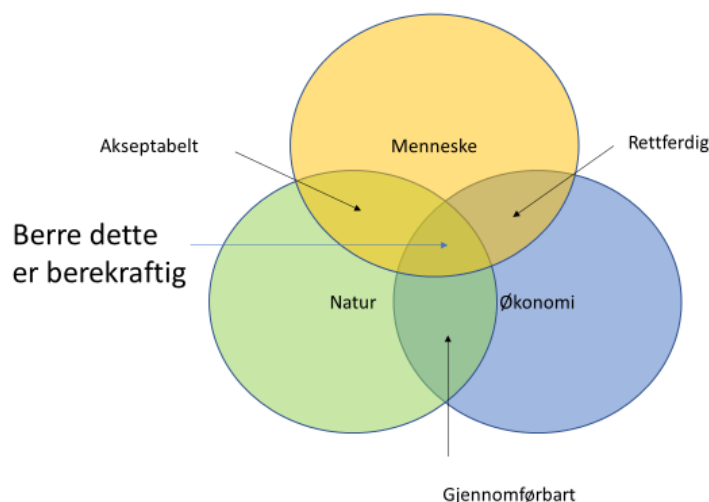
Berekraftig utvikling er definert som ei utvikling som tilfredsstillar behova til dagens generasjon utan å øydelegge moglegheitene for komande generasjonar til å få dekt sine behov (FN-sambandet, 2020). Denne definisjonen er i tråd med *The United Nations Commission on Environment and Development (UNCED)*, som blei leia av Gro Harlem Brundtland, og som leverte sin rapport *Our Common Future* i 1987 (Brundtland-kommisjonen, 1987:43). Omgrepet blir delt i elementa natur, menneske og økonomi, og ein forventar at politisk styring skal balansere dei tre elementa mot kvarandre. Men i dag er det aukande ubalanse mellom elementa, og politiske styringsorgan synest å ha lite makt til å hindre ei utvikling dit vi ikkje vil.

På FN sitt klimatoppmøte i Paris i 2015 blei nesten alle verdas land einige om å samarbeide for å avgrense den globale oppvarminga av kloden til godt under to gradar, og helst ikkje meir enn 1,5 grad. Forventingane var høge, men på FN sin *Climate Ambition Summit 2020* konstaterer FNs generalsekretær António Guterres at fem år etter Paris-avtalen går

utviklinga feil veg, at forpliktinga til måla i avtalen langt frå er nok, og at dei inngåtte forpliktingane ikkje blir følgde opp i praktisk politikk. Guterres seier at CO₂-nivåa på kloden er skyhøge og at temperaturløken kan bli 3 grader innan utgangen av vårt århundre dersom verdas nasjonar ikkje endrar retninga på utviklinga. Han ber instendig om at alle nasjonar no erklærer klimakrise.

Som ein del av oppfølginga av FN sine klimamål, skal verdas nasjonar rapportere inn sine klimaambisjonar. I rapporten frå 2021 summerer FN det innrapporterte, og organisasjonen må berre konstatere at sjølv om dei fleste landa har heva sine klimaambisjonar og planlegg reduserte utslepp, så vil effekten vere på berre ein prosent reduksjon av globale utslepp innan 2030 (FN, 2021). FN sitt klimapanel har rekna ut at vi må kutte utsleppa med 45 prosent av 1990-nivået innan 2030 for å avgrense global oppvarming til 1,5 grader. Dette viser kor vanskeleg det er å få til forpliktande samarbeid mellom nasjonar om ei berekraftig utvikling.

Etter at president Donald Trump trekte USA ut av Paris-avtalen, har etterfølgjaren, president Joe Biden, meldt USA inn att og dermed bidrege til ny driv i arbeidet for berekraftig utvikling. President Joe Biden tok initiativet til at 40 stats- og regjeringssjefar deltok på eit klimamøte på video 22.- og 23. april 2021. I sin tale understreka han at klimakampen er vår tids eksistensielle krise, og han lova at USA skal kutte 50 prosent av klimagassutsleppa innan 2030 samanlikna med 1990. Både EU og andre land hadde skjerpa sine klimamålsettingar før møtet, og statsleiarane snakka om å stanse jordas tempereturstigning på 1.5 grad i staden for 2 grader som har vore målet så langt. Ei slik skjerping vil ha enorme konsekvensar for å betre det globale klimaet og for ei meir berekraftig utvikling. Men vegen frå plan til handling er vanskeleg, for så seint som i desember 2020 slo FN sitt klimapanel fast at utviklinga gjekk raskt mot ei global tempereturstigning på 3 grader.



Figur 1.1 Elementa i berekraftomgrepet Kjelde: FN-sambandet

Berekraftig utvikling omfattar både *økonomisk* berekraft (inkluderer økonomi, teknologi og finans), *naturens* berekraft (andre omgrep som økologi, biosfære og miljø blir også brukt), og *menneskas* berekraft (andre omgrep som sosial, human og samfunn blir også brukt), og ein reknar det å få til best mogleg ivaretaking av alle tre elementa som ei politisk oppgåve. Sjå figur 1.1. Dessverre ser ein ofte at ein skriv eller seier at noko er berekraftig, og då berre berekraftig i høve til eit av elementa, og då oftast økonomisk berekraft i tydinga at nytten er større enn kostnaden. Vi vil understreke at slik avgrensande bruk av omgrepet berekraft er uheldig og kan skape mistydingar.

Omgrepet berekraftig utvikling legg til grunn at berre det som er *gjennomførbart*, *akseptabelt* og *rettferdig* er berekraftig. Her vil vi trekke fram at vurderingane av og argumenta for det gjennomførbare, akseptable og rettferdige utgjer det ein kan kalle posisjonar i debatten om berekraftig utvikling:

- Sett frå ein økonomisk synsstad om mest mogleg vekst og overskot blir det argumentert for at det som er teknisk mogleg og økonomisk lønsamt, må kunne gjennomførast. I den argumentasjonen blir konsekvensar for økologi og menneske mindre viktig.
- Sett frå naturens synsstad blir det argumentert for at all aktivitet må ha akseptabel innverknad på natur og menneske, og at økonomisk vekst må avgrensast.
- Basert på elementet menneske blir det argumentert for at berekraftig utvikling må vere rettferdig, det vil seie å bidra til lik fordeling av fordelar og ulemper, å utjamne levekår mellom fattige og rike land og mellom fattige og rike i land, og til å gi alle menneske tilgang til skule, helsestell m.m.

Dynamikken i berekraftomgrepet er slik at samarbeidet mellom aktørane skal avklare kva som er *gjennomførbart* i høve til økonomi og natur, kva som er *akseptabelt* vurdert i høve til natur og menneske, og kva som er *rettferdig* vurdert i høve til økonomi og menneske. Men berre området der dei tre elementa natur, menneske og økonomi overlappar kan seiast å vere berekraftig. Dynamikken mellom elementa og aktørane er både kompleks og skiftande. Dersom vi forenkler, kan vi seie at hovuddrivkrafta i dagens utvikling er at dei rikaste landa i verda har økonomi, teknologi og innovasjonar til å utnytte ressursane i naturen langt ut over naturens akseptable bereevne. Aktiviteten medfører mellom annan store utslepp av CO₂ som i sin tur medfører klimaendringar, som i sin tur påverkar levekåra både i dei rikaste og fattigaste landa, og kanskje aller mest i den fattigaste delen av verda. Noko som befolkninga der sjølv sagt synest er sterkt urettferdig.

FN sine 17 berekraftmål og vår nasjonale oppfølging

Som ei vidareføring av Brundtland-kommisjonen (1987) har FN sett ein 2030-agenda med 17 mål og 169 delmål der formålet er å utrydde fattigdom, bekjempe ulikheit og stoppe klimaendringane innan 2030. (*Resolusjonen A/RES/70/01 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*). Noreg har saman med alle andre medlemsland i FN

slutta seg til 2030-agendaen og dermed forplikta seg til å ta tak i vår tids største nasjonale, regionale og globale utfordringar.

FN sine berekraftsmål er knytte etil dei tre elementa i berekreftomgrepet, sjå figur 1.2, og det har blitt laga indikatorar for å måle berekraftutviklinga opp mot desse måla. Slike måle- og vurderingsprosessar blir gjennomførte både globalt, nasjonalt, regionalt og lokalt, og er utan tvil nyttige, men det vi skal merke oss, er at alle måla fordeler ansvaret for å nå måla både mellom styringsnivå og mellom stat, marknad og sivilsamfunn, og mellom sektorar i det offentlege styringsverket. Vi vil hevde at det å formulere mange slike tverrgående mål, og så fordele arbeidet og ansvaret med å følgje dei opp, medfører ein stor fare for fragmentering slik at ein ikkje ser dei økonomiske, økologisk og sosiale elementa i berekraftomgrepet i samanheng. Fragmenteringa kan også føre til at ein ikkje får gjort noko med dei underliggende drivkreftene som liberalisme og globalisering.



Figur 1.2 FN sine berekraftsmål. Kjelde: FN-sambandet

I denne rapporten konsentrerer vi oss om mål nummer 17 som omhandlar samarbeid, og vi går vi ikkje nærare inn på oppfølginga av dei 16 andre måla. Mål nr. 17 lyder slik:

Samarbeid for å nå målene: Styrke virkemidlene som trengs for å gjennomføre arbeidet, og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling. (FN-sambandet)

Vi vil her legge til at bærekraftig utvikling er eit typisk eksempel på «wicked problems», det vil seie komplekse, dynamiske og gjenstridige problem som ikkje kan løysast ein gong for alle, men må handterast kontinuerleg. Vidare at ansvaret er delt mellom mange aktørar, at desse må samarbeide i partnerskapar, og at samarbeidsprosessen må bidra til kapasitetsbygging og

til auka legitimering for å trygge eksistensen til partnerskapane. Etter vår meining gjeld desse krava både til lokale, regionale og nasjonale partnerskapar.

Å fordele arbeidet og ansvaret for berekraftig utvikling til ulike aktørar i partnerskapar, inneber at totalansvaret for berekraftig utvikling blir lagt til eit frivillig samarbeid, og at problemdefineringar og problemløysingar skal skje i multiaktørsystem bundne saman i avtalebaserte handlingsfellesskap. Å bygge handlingskraft i slike partnerskapar for berekraftig utvikling har forskinga vist at ikkje er enkelt, og det blei også tydeleg dokumentert nyleg av Riksrevisjonen. Riksrevisjonen leverte i 2020 eit dokument der dei undersøker Norges styring og rapportering på den nasjonale oppfølginga av berekraftmåla (Riksrevisjonen Dokument 3:3 (2020-2021)).

For dei sentrale styresmaktene i landet vårt må dette dokumentet vere ein nedslåande rapport, for i si tilråding til det vidare arbeidet skriv Riksrevisjonen (2020:12) dette:

Riksrevisjonen merker seg at kommunal- og moderniseringsministeren fra 1. januar 2020 har fått ansvaret for å koordinere det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene. Riksrevisjonen anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet å:

- *Følge opp Stortingets forventning om en helhetlig plan for gjennomføring av det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene.*
- *Sørge for at Stortinget får helhetlig informasjon om status, resultater og framdrift i Norges arbeid med bærekraftsmålene.*
- *Sikre en indikatorbasert resultatrapportering, som er godt samordnet med annen statistikk.*
- *Sikre at det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene er godt nok koordinert mellom departementene.*
- *Tilpasse agendaen til nasjonale forhold, blant annet gjennom å vurdere hvilke delmål som bør fastsettes, tydeliggjøre hvilke mål som er utfordrende for Norge å nå og å prioritere.*

Etter dette er det tydeleg at oppfølginga av berekraftmåla i Noreg er mangelfull. Riksrevisjonen skriv mellom anna at det ikkje har blitt utvikla nok gode delmål som det kan målast på, nok indikatorar til å rapportere på, og at rapportane som blir utarbeidde ikkje blir lagt fram for Stortinget. Den mest alvorlege kritikken frå Riksrevisjonen er truleg at heile arbeidet er fragmentert, og at Riksrevisjonen etterlyser meir koordinering mellom departementa. Med relevans for denne rapporten, legg vi spesielt merke til at Riksrevisjonen etterlyser ein heilskapleg plan for gjennomføring av det nasjonale arbeidet med berekraftmåla. Dette er meint som ein plan for sjølve arbeidet med berekraftig utvikling, og ikkje ein plan for berekraftig utvikling av Norge. Den første varianten er det vi kallar ein prosessplan, eller ein plan for planlegging. Den siste varianten er ein samfunnsplan, og den

varianten av samfunnsplanlegging og samfunnsstyring er ufråvikeleg knytt til verdier og styringsideologiar, og er difor ikkje eit nøytralt instrument.

I norsk samanheng har Ottar Brox trekt fram *prosessanalyse* som ein planleggingsreiskap for å dekomponere den kompliserte heilskapen til element som påverkar kvarande. Ein prosess i denne samanhengen kan vere både naturgitte og menneskeskapte aktivitetar som går over tid, og som kan delast opp i stadium eller sekvensar. Både urbanisering, klimaendring og organisasjonsendringar kan oppfattast som døme på slike prosessar. I naturvitskapen er ein ute etter å finne dei viktige *drivarane* i slike prosessar, og når det gjeld klima, er CO₂-utsleppa ein slik drivar. I samfunnsvitskapen er vi ute etter å finne *aktørane* i prosessen, og dei kan kjenneteiknast ved tre prosessedeterminantar, nemleg aktørane verdier, opportunitetssituasjon og relevante kognitive variablar i avgjerdsprosessar (Brox, 1995a:70). Dersom vi i prosessanalysar kan påvise korleis ein gitt *input* påverkar hendingar og handlingar, kan vi etablere ein prosessteori som vi så kan bruke i planlegginga til å føreskrive intervensjonar i prosessen.

Planlegging av berekraftig utvikling er politikk med motståande verdier og ideologiar

Her kan nemnast at Hayek (1944, 1960 og 1988) er ein av teoretikarane som sterkest ideologisk argumenterer mot offentleg styring og planlegging. Han er kjent som ein av dei fremste forkjemparane av liberalismen og individets fridom. Hans økonomiske teoriar reflekterer eit syn på verda der orden i kaoset blir skapt til overordna system i spontane samspel mellom mange millionar hendingar. Han hevdar at fordi marknaden kan behandle langt meir informasjon enn enkeltmenneske og datamaskinar, er det absurd å tenke seg at politisk makt kan erstatte dei koordinerande kreftene i marknaden. Denne teorien gir ingen legitimitet til offentleg planlegging (Keynes, 1936), men basert på andre økonomiske teoriar og ideologiar kan ein argumentere for statleg marknadsintervenering og stabiliseringspolitikk for å fremme overordna samfunns mål som berekraftig utvikling.

I nyare tid har tankegodset til Hayek om liberal marknadsøkonomi blitt supplert med teoriar om liberale demokrati. Her blei Milton Friedman (1962) ein av dei store inspiratorane for det nyliberale tankegodset som no pregar utviklingsteoriar og politikk, og som bygger på at svak statleg styring og sterk marknads makt skal gi global velstand. Dette tankegodset låg til grunn for president Ronald Reagan i USA og statsminister Margareth Thatcher i Storbritannia når dei på åttitalet gjennomførte sin politikk som etter kvart vart opphavet til den verdsomspennande reforma New Public Management. Når vi no ser konsekvensane av den nyliberale politikken og økonomien, kan det sikkert diskutast i kva grad strategien har bidratt til global velstand, men ser vi liberalismen i eit historiske perspektiv, så er erfaringane at liberalisme fører til økonomisk vekst, men også skeiv fordeling av ressursar og stor skilnad mellom fattige og rike.

Klosterman (1985) gjennomfører ei drøfting for og imot samfunnsplanlegging med utgangspunkt i økonomiske, tradisjonelle, pluralistiske og marxistiske standpunkt. Han konkluderer med at standpunkta leverer utilstrekkelege teoretiske argument for

samfunnsplanlegging, og at det er eit ope spørsmål om planleggingspraksis fortener den merksemda som den har. President Dwight D. Eisenhower skal derimot ha sagt at : *“Plans are nothing; planning is everything.”* På denne måten fekk han understreka at korleis planleggingsprosessen blir gjennomført er avgjerande for aksepten av planen, at planlegging er ein kontinuerleg aktivitet, og at planlegging er ein viktig reiskap i politikken. Men diskusjonen om kva planlegging er har også dreia seg mykje om kva planlegging substansielt skal dekke, det vil seie fysiske, økonomiske og sosiale element, og om avgrensinga er geografisk som til dømes til byar, regionar eller lokalsamfunn, eller avgrensa til sektor og tema som helse, samferdsle, berekraft.

Allmendinger (2009) skriv at planlegging som aktivitet også lettast lèt seg definere knytt til ein kontekst. Til dømes kan planlegging definerast som programmering dersom målet er å sette delaktivitetar som ein har makt til å gjennomføre, i ei fornuftig rekkefølge for å få til ei god gjennomføring. Men det er ei anna form for planlegging enn den ein bruker i utviklingsarbeid for å skape kollektiv vilje til endring i samfunn og organisasjonar. For eksempel er det sjølvstort stor skilnad på å planlegge trafikksystem i ein metropol og å planlegge og gjennomføre tiltak under ein pågåande pandemi. Behovet for kunnskap er ulikt, og folk si oppslutning om planane varierer. I det første eksempelet erfarer styresmaktene ofte at folk vel andre reisemåtar enn dei ein planla for, og i det andre eksempelet erfarer styresmaktene at dei fleste sluttar opp om smitteverntiltaka i starten av pandemien , men etter kvart gir mange blaffen, og ein del går så langt at dei kallar pandemiar for «fake news». Planlegging kan såleis både vere allokering av ressursar og påverknad av normer og verdier som ligg til grunn for ressursfordelingane.

I vår oppfatning av planlegging er det klare samanhengar mellom politikk og planlegging, og vår forståing av offentleg planlegging ligg nær opp til det Aarsæther skriv:

Planlegging opererer i skjæringsfeltet mellom kunnskap og politikk, og planlegging preges av politiske motsetningar, sektorkonflikter og spenningar 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. (Aarsæther, 2012:19)

Slik sett er offentleg planlegging langsiktig og kunnskapsbasert styring ut frå ei klargjering av kor ein vil, og kva ein vil oppnå. Det betyr at å planlegge inneber utøving av makt, og at i demokratiske samfunn må maktutøvinga vere legitim. I staden for å skilje planlegging og handlingar meiner vi at planlegging er handling. Det inneber at planlegging ikkje skal vere ekspertdriven og lineær, men samarbeidsdriven og sirkulær (Amdam, 2005 og 2011). Ein skal ikkje alltid vente med handlingar til planen er ferdig og vedteken, men gjennomføre handlingar kontinuerleg og samstundes med at ein evaluerer og reflekterer over kva ein oppnådde, og kva ein bør korrigere. Ein slik måte å drive planlegging for berekraftig utvikling

på vil kunne auke individuell kompetanse, kollektiv handlingskapasitet og legitimiteten til planlegginga, noko som er avgjerande for å oppnå ei berekraftig utvikling.

Dersom den økonomiske veksten må avgrensast for ikkje å drive rovdrift på naturen og menneska, og veksten må fordelast meir likt mellom rike og fattige land for å utjamne sosiale levekår og for å oppretthalde ein økologisk balanse, må dei rike landa truleg få redusert levestandard. Men kven vil vel frivillig redusere sin levestandard, og har vi overnasjonale demokratiske politiske institusjonar med nok legitimitet til å gjennomføre ein slik politikk? Dette er tema som blir drøfta av mange. Her vil vi trekke fram Næss (2020) som drøftar berekraftig utvikling i høve til vidare økonomisk vekst, kapitalisme og nyliberalisme og konkluderer med at situasjonen skrik etter gjennomgripande radikale innovasjonar som etablerer ei ny demokratisk ordning, som fremmar berekraftig utvikling. Han skriv at:

The twin crises of ecological unsustainability and growing inequality call for radical context-specific, strategic planning efforts to promote environmental and social sustainability objectives against the pressures for economic growth and wealth accumulation among the already wealthy. (Næss, 2020:106)

Som vi ser, ligg det i vurderingane av kva som er berekraftig utvikling kimar til verdi- og interessekonfliktar som det i demokrati må finnast politiske løysingar på, men dei overnasjonale samarbeidsorganisasjonane har både låg legitimitet og effektivitet slik at løysingane deira i liten grad blir gjennomførte. Det vil seie at dei ikkje har legitimitet til å utarbeide planar og til å ta avgjerder med tilstrekkeleg kollektiv oppslutning, og at dei manglar makt til å iverksette planane, avtalen og vedtaka. Det inneber at nasjonane ikkje blir juridisk bundne til å gjennomføre sin del av avtalen og vedtaka, og at dei heller ikkje kan tvingast til å gjennomføre sin del. Vidare har alle nasjonane egne verdiar og interesse av å ivareta, og desse blir normalt prioriterte framfor dei overnasjonale kollektive avtalane. Dei ulike nasjonane i verda har sjølvsgatt eit stort ansvar for å fremme berekraftig utvikling, og mange av problema vi som menneske no står overfor er globale og må løyast i internasjonale samarbeidsorganisasjonar. Samstundes må mange av problema finne sine løysingar lokalt og regionalt. Ideelt sett burde verda hatt eit felles globalt lov- og regelverk for berekraftig utvikling med høg demokratisk legitimitet som blei følgt opp både globalt, nasjonalt og lokalt, men det har vi ikkje.

Politikk for berekraftig utvikling manglar institusjonell handlingskapasitet og demokratisk legitimitet

Som vi ser, er både berekraftig utvikling og planlegging å rekne som politikk. *Politikk* kan definerast som det å sette behov på dagsordenen, organisere ein problemløysande produksjon og å trekke lærdom ut av produksjonsmåten og dei effektane produksjonen gir (jf. Jacobsen, 1964). Politikk handlar såleis om å ha makt og handlingskapasitet til å gjennomføre handlingar. Ei slik forståing av politikkkutforming er mykje lik den forståinga av planlegging som

vi legg til grunn i denne rapporten. 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 ovanfor, men dei er dermed ikkje politikarar i tydinga folkevalde. Folkevalde har ei heilt spesiell rolle i eit demokrati, og alle planleggarar må akseptere denne rolla og ha eit opent, ryddig og avklart tilhøve til dei folkevalde for å kunne utføre rolla si som planleggarar. I eit demokrati er det demokratiske prosessar som gir legitimitet til planar. Demokratisk legitimitet viser til den legitimiteten som blir til ved at avgjerdene speglar folkeviljen (Rosanvallon, 2018).

Omgrepa institusjonell handlingskapasitet og demokratisk legitimitet viser til den legitimiteten som blir til ved at avgjerdene speglar folkeviljen (Rosanvallon, 2018). Omgrepet demokratisk legitimitet er nær knytt til modernisering av samfunnet. 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 av denne instrumentelle moderniseringsprosessen trekker fram konsekvensar som auka egoisme og fragmentering og tap av fridom og mening for den einskilde (Habermas, 1984 og 1987). Det blir også hevda at moderniseringa av samfunna, med vekt på innføring av nye produksjonsteknologiar og nye styringsformer, 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 mening for einskilde, slett ikkje gir mening 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 som aktivitet.

Det å oppnå høg demokratisk legitimitet er ei drivkraft for endringar i offentleg sektor. Klimaendringa og berekraftig utvikling er nettopp ei slik utfordring som etterspør samarbeid med både legitimitet og handlingskapasitet, og der samarbeidet så langt manglar både tilstrekkeleg politisk legitimitet og handlekraft til å iverksette ønska og nødvendige tiltak. Mål nummer 17 i FN sine berekraftmål går nettopp på det nødvendige samarbeidet for å nå dei andre 16 måla. Berekraftig utvikling tilhøyrer gruppa av problem som kan kallast komplekse, gjenstridige og turbulente, og der det offentlege manglar tenlege problemdefinisjonar og problemløysingar. Slike situasjonar må møtast med det som på engelsk blir kalla *collaborative governance, innovation og planning*. Felles for desse omgrepa er at prosessen dei omtaler er samarbeidsdriven, og at aktørane må gjere vedtak og iverksette handlingar under ekstrem uvisse, noko som krev at offentleg sektor bygger partnarskap både horisontalt mellom private, offentlege og frivillige aktørar, og vertikalt mellom styringsnivåa. Partnarskapane må i fellesskap utvikle nye problemforståingar og problemløysingar som for kvar einskild aktør i partnarskapane kan framstå som radikale og kontroversielle. For tradisjonell kontrollorienterte og formelle styresmakter inneber partnarskapar å opne opp for tillitsbasert

og meir uformelle nettverksorganisasjonar som kan reagere med innovasjon, tilpassing, fleksibilitet og læring i turbulente situasjonar

Offentlege intervensjonar kan ha høg aksept og legitimitet og kan gjennomførast som påbod og forbod som verkar direkte på åtferda til folk, eller som reguleringar som skal verke meir indirekte ved at folk sjølv vel den de åtferda som samfunnet vil fremme. Døme på direkte intervensjon er krav om at bilar skal sleppe ut mindre CO₂, forbod mot røyking på offentleg stad osv. Døme på meir indirekte reguleringar er differensierte avgifter slik at dei bilane som forureinar mest, eller dei matvarene som inneheld mest sukker, blir pålagde dei største avgiftene.

I andre samanhengar der offentlege intervensjonar har låg aksept og legitimitet, må framgangsmåten vere mildare og ta form som oppmodingar og informasjon, til dømes oppmodinga om å ete meir frukt og grønnsaker, gå minst 30 minutt kvar dag, osv. Formålet her er gjennom argument å påverke folk si eiga erkjenning av at ein annan livsstil er ønskeleg sett frå både samfunnet og individet si side, det vil seie at folk forstår meininga med å ta større ansvar for eiga helse. Det kan også vere situasjonar der det offentlege har liten eller heilt manglar legitimitet, og der andre aktørar dominerer. I ekstreme situasjonar kan desse aktørane vere kriminelle nettverksorganisasjonar.

Berekraftig utvikling er eit tema som formelt har sterk aksept og legitimitet både internasjonalt, nasjonalt og lokalt, men som i praksis synest å ha vanskar med å bli prioritert i høve til andre konkrete og presserande oppgåver. I den norske plan- og bygningslova er det innarbeidd at det å fremme ei berekraftig utvikling skal vere eit overordna mål som skal fremmast gjennom planlegging både lokalt, regionalt og nasjonalt. Denne lova gir lokal og regional legitimitet til arbeidet for berekraftig utvikling. Legitimitet kan kome ovanfrå ved at overordna styresmakter gir temaet spesiell merksemd ved å løyver pengar, vedta påbod og kome med oppfordringar. Legitimitet nedanfrå kan kome frå folket ut frå kor sterkt dei støttar opp om temaet og i kva grad lokal og regional berekraftig utvikling gir meining for dei. Høg grad av demokratisk legitimitet for berekraftarbeidet kan medføre auka handlingskapasitet, men det er også slik at stor handlingskapasitet kan halde ved like og styrke legitimiteten (Christensen, Lægreid og Rykkja, 2016).

Berekraftig utvikling handlar om politikk og reiskapen er partnerskap og planlegging

Det går fram av jordas tilstandsrapportar at den økonomiske dimensjonen dominerer over dei to andre dimensjonane i berekraftomgrepet når dimensjonane i berekraftig utvikling skal vegast mot kvarandre i konkrete situasjonar. Dette gjeld til dømes store globale utfordringar som menneskeskapte klimaendringar der rike land i verda er dei største forureinarane, men der mange fattige land må bere dei største konsekvensane ved at havnivåauken medfører at landareala deira blir overfløymde. For å handtere slike globale problem treng vi internasjonale politiske institusjonar som driv fram ein politikk basert på eit berekraftig perspektiv. Men behovet for slike institusjonar er også stort på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Den store utfordringa synest vere å fremme ei berekraftig utvikling som er rettferdig, akseptabel og

gjennomførebare, og som tek omsyn til både menneske og natur, og som samstundes lèt seg forsvare økonomisk. Til å gjere slike avvegingar treng samfunnet styringsinstrument, og vi meiner offentleg planlegging kan vere eit slikt styringsinstrument, men då må planlegginga tilpasse seg dei nye utfordringane.

Etter det vi har skrivne så langt, handlar berekraftig utvikling om politiske prosessar og det blir peikt på partnerskap og planlegging som dei akteulle reiskapane, men då *må vi stille spørsmål ved om planlegging og partnerskap verkeleg er eigna til å gi politikken den legitimiteten og handlingskrafta som er nødvendig for å fremme berekraftig utvikling.*

Partnerskap er basert på frivillig deltaking der ingen har kommandomakt

Behovet for endringar i offentleg sektor er stort. For det første har det offentlege hengande over seg eit politisk krav om å bruke mindre pengar, noko som set fokus på både det å vere produktiv, effektiv og det å levere høg kvalitet. Vidare er mange av problema i samfunnet både lokale og globale på same tid, og dei kan vere kompliserte og gjenstridige. For å handtere alle desse utfordringane krevst det utstrekt samarbeid mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og mellom lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt nivå. I demokrati har dei folkevalde det overordna ansvaret for samfunnsutviklinga, og om dei saman med andre samfunnsaktørar ikkje greier å handtere utfordringane, så kan det medføre svekka demokratisk legitimitet og dermed oppslutning om vårt demokratiske styresett.

Innanfor statsvitskapen har det vore vanleg å skilje mellom stat, marknad og nettverk som institusjonelle styringsinstrument. 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 mogleg innblanding frå staten, men aksepterer 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 marknadsmakt. Ein del sektorar blir 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. Vi har no vore gjennom ein periode i Noreg og andre delar av verda der reformbølga New Public Management (NPM) har vore rådande. Denne reforma bygger på marknadstenking og har medført at tidlegare offentlege oppgåver har blitt heilt eller delvis privatiserte, og ein forventar at marknadskreftene skal fungere koordinerande. Dette gjeld mellom anna telefon, transport og el-forsyning. På andre område kan det vere ei blanding av marknadskrefter og statleg styring, og blandingsforholdet kan variere over tid. Ofte vil marknadsaktørane i gode tider ha lite innblanding frå staten, men i lågkonjunkturar og krisetider som finanskriser og pandemiar kan dei same aktørane vere raskt ute og be om statleg hjelp og støtte.

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 styringsregimet med mykje statleg styring er det tette strukturelle koplingar

mellom det offentlege og det private, og Storting og regjering utøver sentral koordinering og kontroll både over privat og offentlig sektor. Statens samfunnsstyring kan vere direkte kommanderende og kontrollerande gjennom mellom anna lover, regelverk og offentlig hierarki.

I kontrast til desse formene blir nettverk å rekne som lause strukturelle koplingar der samhandling mellom sjølvstendige, men gjensidig avhengige aktørar fører til forhandlingsbaserte konsensusløyisingar innanfor nettverka. Til dømes omtaler den vidgjetne engelske professoren i politikk Roderick Arthur William Rhodes (1997) korleis offentlege, private og frivillige aktørar gjennom nettverkssamarbeid og partnerskapsbygging samarbeider om å finne svar på felles utfordringar i det politisk-administrative styringssystemet 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 regulerte av faste spelereglar som ein har oppnådd semje om.
- Nettverka står ikkje til ansvar overfor staten, dei er sjølvorganiserte. Staten 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.

Samhandlande aktørar i slike multiaktørsystem har det blitt forska mykje på i regionalt og lokalt plan- og utviklingsarbeid, og då med støtte i teori om nettverk og partnerskap (Higdem, 2007; Hanssen og Hofstad, 2017). Omgrepet partnerskap blir her ofte brukt som samleomgrep for slike multiaktørsamarbeid, og partnerskap blir då definert som eit forpliktande samarbeid mellom sjølvstendige partar i ein framforhandla interessefellesskap (Rhodes, 1997). Partnerskap finn ein både i privat, offentlig og frivillig sektor, men også mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Partnerskap mellom ulike aktørar er innretta mot å betre relasjonane mellom aktørar på tvers av tradisjonelle skiljeliner. Sentrale kjenneteikn ved fungerande partnerskap er at aktørane erkjenner at dei er gjensidig avhengige av kvarandre for å kunne løyse problem og tilfredsstillende behov, at dei oppfattar seg som likeverdige, har tillit til kvarandre og at partnerskapane er underlagt innsyn og demokratisk kontroll (Amdam, 2011).

Denne bruken av omgrepet governance har blitt vanleg i faglitteraturen, men kan føre til mistydingar fordi den leksikale forståinga er at governance er det government gjer. På norsk brukar vi omgrepa offentlig styringsstruktur, styringsverk og styresmakter for både

government og governance. Det er difor ikkje lett å finne dekkande norske ord for governance. Røiseland og Vabo har i si bok om governance på norsk (Røiseland og Vabo, 2012) omsett governance med samstyring, men etter vår meining er ikkje styring det sentrale i governance, heller samarbeid, samproduksjon og samskaping. Vi meiner heller 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. I partnerskapsorganisasjonar eller i kortform berre partnerskap, er deltakarane likeverdige og dei steller meir med samproduksjon og samskaping enn samstyring. Difor vil vi i denne rapporten bruke omgrepa *samhandlingsstrukturar, nettverksorganisasjonar og partnerskapsorganisasjonar* som omsettingar av omgrepet governance der det ikkje kan føre til mistydingar. Eit anna omgrep som vi vil bruke er kollaborativ forvaltning.

I alle høve er både government og governance 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 demokratisk legitim politikk (Howlett, Capano og Ramesh, 2021). I denne rapporten legg vi ei institusjonell forståing av planlegging og politikk til grunn. På den måten blir nettverksorganisasjonar inkluderte i styringsverket, noko som inneber ei forståing av at det i nettverksorganisasjonar foregår maktutøving, at der er konflikhtar, og at nettverksorganisasjonar tek ulike former etter kva for institusjonelle strukturar dei opererer i. Dette er typiske utfordringar for alle frivillige og avtalebaserte samarbeidsorganisasjonar, ikkje berre dei overnasjonale, men også lokale og regionale samarbeidsorganisasjonar. Kjær (2011) rettar såleis kritikk mot Rhodes sin bruk av omgrepet governance og for å legge for liten vekt på konflikhtar og kontekstar.

Mykje av den samfunnsplanlegginga som i dag tek form som berekraftig tettstadutvikling, byutvikling, bygdeutvikling og folkehelsearbeid, er organisert som slike nettverksorganisasjonar, og i det arbeidet er det ønskeleg med avtalebasert partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og det er ønskeleg med planlegging som ein reiskap for å gi desse nettverksorganisasjonane aksept, handlingskapasitet og demokratisk legitimitet. Men nettverksorganisasjonar kan også vere ikkje legitime aktivitetar som organisert kriminalitet, prostitusjon, narkotikahandel, menneskehandel og våpenhandel som ofte er kontrollert av store syndikat. Desse nettverka har enorm makt, og aktiviteten deira gir ringverknader som til dømes tilgang til narkotika i by og land over heile landet. Aktiviteten til desse nettverksorganisasjonane har ugunstig innverknad på folk si fysiske og psykiske helse, medfører uakseptabel utnytting av naturen og hindrar rettferdig økonomisk utvikling. Slike nettverk er vel truleg lite interesserte i å delta i offentleg planlegging og i partnerskap som er under demokratisk kontroll, men det er likevel slik at kriminalitet, narkotika m.m. har stor negativ innverknad på berekraftig utvikling. Dette illustrerer kvifor det er viktig å drøfte kva demokratisk legitimitet er, kvifor den er viktig og korleis den kan skapast og varetakast.

Nye miljøutfordringar som klimaendringar, ureining av globale allmenningar som luft og hav, vassmangel og ureining av drikkevatt, pandemiar som spreier seg med reisande, overforbruk og avhengigheit av naturressursar som olje, naturkatastrofar m.m. gjer at natur- og miljøelementet i politikk og planlegginga er noko meir enn lokal arealplanlegging og bydesign. Den sosiale dimensjonen inneber noko meir enn brei deltaking i planlegginga. Det handlar om likestilling, likeverd, rettferd og fundamentale demokratiske rettar. Men i mange land ser vi også no at deltakinga i lokale og nasjonale val er låg, og at sivilsamfunnet som lokal fellesskapsdannar er svekt. På same tid har det vakse fram andre sosiale relasjonar som Facebook, Twitter og andre sosiale medium som kan fungere fellesskapsbyggande og gi demokratiske prosessar nye ytringsformer og arenaer. Slike medium blir no rekna som viktige ved lokale og nasjonale val, og også i plan- og utviklingsarbeid. Vi kan samarbeide digitalt utan fysisk å vere saman.

Vi argumenterer for at manglande legitimitet og handlingskapasitet til arbeidet med berekraftig utvikling er tett kopla og kan forklarast med at berekraftig utvikling ikkje er tilstrekkeleg akseptert som sosial verdi og prioritert i høve til økonomisk vekst og utvikling, og at dei nye handlingane som krevst i stor grad bryt med innarbeidde handlingsmønster og levemåtar. Vidare er det slik at sjølv om vi har mykje godt vitenskapleg dokumentert kunnskap om jordas tilstand, blir dette ei form for elitekunnskap som lekfolk har vanskar med å erkjenne betydninga av. Ifølgje Hessen (2020:31) burde kunnskapen vi no har om naturen og klima vere tilstrekkeleg til at vi tek realitetane inn over oss. Slik er det ikkje. Det å knytte saman kunnskap og handling er vanskeleg, og det utgjer kjernen i det planlegging som fag handlar om. Følgjeleg er dette eit sentralt tema i planleggingsforskning og ein hovudgrunn til at planleggingsfaget har utvikla teoriar og modellar for samarbeidsdriven planlegging.

Samarbeidsdriven planlegging er ei samansett form for planlegging

Planlegging har tradisjonelt blitt oppfatta som førebuing av vedtak, og så skal handlingar følgje av den vedtekne planen. Ofte er det heilt andre personar som skal gjennomføre, enn dei som laga planen. Når ein skil planlegging og handling på denne måten, får planleggarane høve til å samle mykje kunnskap og får ei ekspertrolle. Dei som ikkje deltek i planlegginga frå servert kunnskapen og den vedtekne planen og skjønner ofte ikkje kvifor og korleis dei skal handle. Vi vil hevde at dette er ein svært dårleg måte å drive planlegging på med sikte på berekraftig utvikling, for ei slik utvikling krev at vi alle bidreg. Denne måten å planlegge på blir samanlikna med eit fossefall. Analogien er at elva med side-elevar flyt stille fram til eit stup (kunnskap blir samla i planleggingsfasen), for så å danne ein stor foss (mange handlingar skjer samstundes i implementeringsfasen). Problemet med analogien er at om elva har ei demning på kanten, vil vatnet stoppe opp. Det vil seie at kunnskapar og planar hopar seg opp og blir ikkje gjennomførte fordi dei ikkje er erkjente av det breie laget av folket og andre aktørar. Vi meiner denne analogien er treffande for berekraftig utvikling. Det ligg no føre mykje vitenskapleg kunnskap som dokumenterer naturen på jorda sin skrale tilstand, men lite har blitt gjort for å rette på tilstanden.

Omgrepet samarbeidsdriven er ei norsk omsetting av det engelske ordet collaborative som i dag blir brukt av fagtradisjonar både i planlegging og innovasjon. Internasjonalt har det blitt forska og publisert mykje på samarbeidsdrivne prosessar og på tilhøyrande statlege styringsformer. Vi meiner det er viktig å gjere fagfolk i norske kommunar og dei som studerer planlegging kjente med forskinga på området. Rapporten er frå vår side eit bidrag til å hente heim noko av denne debatten, og å vise korleis den samarbeidsdrivne måten å drive kommunal planlegging på kan fremme både innovasjonar, demokrati og berekraftig utvikling.

Planlegging og innovasjon har som prosess mange like kjenneteikn, og dei har begge som formål å skape endring. Målet med offentleg planlegging og innovasjon er å endre utviklinga mot det meir ønskelege, og det inneber å fremme nye konkrete handlingar, nye måtar å organisere og styre på, og nye produkt og tenester. Ifølgje Hagen og Higdem (2020:2-5) har planleggarar og politikarar brukt omgrepet innovasjon for å inspirere sin praksis i mange år. Omgrepet "innovasjon" har i stor grad erstatta uttrykk som "endring" og "kreativitet"; det har også erstatta "modernisering", "forbetring av effektivitet" og "forbetring av planleggingsmetodar" i vokabularet i ordsiftet om offentleg sektor og offentleg planlegging. Dersom planleggingsteorien framleis skal vere aktuell og relevant, så meiner dei at det er nødvendig at innovasjon blir gitt meir teoretisk merksemd i planleggingsfaget. Ein grunn til dette er at det synest vere store forventningar til at offentleg innovasjon skal bidra til å løyse mange utfordringar i samfunnet, slik som auka behov for tenester, auka omfang av komplekse og gjenstridige problem, aukande demokratisk underskot og det å bygge kapasitet til å handtere globale politiske utfordringar (Torfing og Triantafillou, 2016).

Agger mfl. (2015) har studert kollaborative innovasjonsprosessar og presenterer ei lang rekke kasusstudiar frå Nord-Europa og meiner på bakgrunn av desse (1) at samarbeidsdriven innovasjon kan endre tenkemåte, rolleforståing og arbeidsform hos dei involverte, (2) at design av prosessen har betydning for suksess eller fiasko for prosessen, (3) at leiarskap er viktig for å fremme samarbeidsdriven innovasjon og (4) at samarbeidsdriven innovasjon er relevant for alle styringsnivåa. Men Agger mfl. (2015:7) skriv også at det finst mange hinder for offentleg innovasjon, og trekker fram dei ulike styringsregima sine institusjonelle hinder som byråkratiske reglar og rutinar, rigide mål- og resultatstyringsystem og kontrollorienterte resultatmålingsystem. Vidare kan det vere rigide rolleoppfatningar av privat og offentleg sektor.

Ringholm og Holmen (2019:16) trekker fram den kontekstualiserte forståinga av innovasjon som er basert på Schumpeter (1934, 1949 og 1954). Denne forståinga inneber at innovasjonar ikkje nødvendigvis er noko som ingen har sett før. Det betyr at innovasjonar kjent frå ein kontekst kan overførast til ein annan kontekst og framleis reknast for ein innovasjon. Det einaste kravet er at innovasjonen representerer noko nytt i den nye konteksten. Eksempel på dette er når organisasjonar kopierer andre sine måtar å produsere på. Andre innovasjonar kan vere ting ein ikkje har sett før, og i dag finst det mange eksempel på slike teknologiske nysvingingar, som til dømes mobiltelefonane då dei kom på marknaden. Slike innovasjonar kan også vere det vi kallar disruptive. Det vil seie innovasjonar som på mange måtar snur opp ned

på kva som har vore vanleg praksis. Eksempel på dette er Uber som representerer ein heilt annan måte å drive drosjenæringa på, og Airbnb som på same måte har endra hotellnæringa.

Vi ser at innovasjon på same måte som planlegging er handlingsretta og at både innovasjon og planlegging har som formål å omsette kunnskap til handling. I planleggingsteorien har spørsmålet om korleis kunnskap kan knytast til handling blitt dominert av debatten om skiljet mellom instrumentell og kommunikativ planlegging. Til dømes har Friedmann (1987) i sin grundige gjennomgang av planleggingsteorien, poengtert at basert på ein instrumentell rasjonalitet skal det vere kausalsamanhengar mellom kunnskapen og handlingane, noko som impliserer at kunnskap og handling kan skiljast ved at ekspertar skaffar fram kunnskapen og at praktikarar utnyttar denne i handlingar. Denne forma for planlegging blir ofte kalla ekspertdriven planlegging. Ifølgje den kommunikative rasjonaliteten skal dialogen mellom likeverdige aktørar bidra til at kunnskap og handling veks fram i ein prosess med refleksjon, læring og meiningsdanning. Instrumentell rasjonalitet er eigna i situasjonar der prosess og resultat er kjent eller føreseieleg, kommunikativ rasjonalitet er eigna der prosess og resultat er ukjent eller uføreseieleg.

Kommunar er etter plan og bygningslova pålagte å fremme berekraftig utvikling gjennom planlegging med brei deltaking. Det å knyte saman kunnskap og handling er sjølv formålet med planlegging, og det å fremme berekraftig utvikling krev reelt samarbeid mellom ulike styringsnivå og mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Vi meiner at planlegging som reiskap kan bidra til at involverte aktørar kan utvikle felles planar i demokratiske prosessar, og at prosessane kan bygge kapasitet og legitimitet slik at ein sikrar seg at planane blir gjennomførte og problema blir handterte. Og vi legg til grunn at det er dynamiske relasjonar mellom dei slik at høg handlingskapasitet medfører auka legitimitet og vise versa, men at låg handlingskapasitet også medfører låg legitimitet. Difor argumenterer vi for at ekspertdrivne former for planlegging som så langt har prega arbeidet med berekraftig utvikling globalt og som strier med både låg handlingskapasitet og legitimitet, må supplerast med ei samarbeidsdriven form for planlegging som kombinerer den instrumentelle og kommunikative rasjonaliteten i ein kritisk reflekterande læreprosess. Vi definerer denne planlegginga som ein demokratisk prosess der to eller fleire aktørar som er gjensidig avhengige 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. Men denne forma for planlegging har sine utfordringar.

Utfordringar for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon

Friedmann (1966:194) innførte for lenge sidan eit skilje mellom innovativ og allokerande planlegging og hevda at det er stor ulikskap mellom dei. Innovativ planlegging har som formål å endre normative faktorar for allokerande planlegging. Dette skiljet er innarbeidd i norsk planlegging etter Plan- og bygningslova, der den overordna kommuneplanlegginga skal ha ein samfunnsdel og ein areal- og handlingsdel. Samfunnsdelen skal vere innovativ på den måten

at den utviklar brei oppslutning om kva som er viktig for å møte utfordringane. Samfunnsdelen er ikkje juridisk bindande, men den skal fungere normgivande for den bindande, allokerande areal- og økonomiplanlegginga, og dermed for dokumenta i arealdelen av kommuneplanen og økonomi- og handlingsplanen. For rolla til planleggarar medfører dette at dei må ha tilstrekkeleg kunnskap om prosessane i samfunnsutviklinga til både å fremme innovasjon og utføre allokering. Dette krev at dei kan kommunisere med fagekspertisen og trekke dei med i planprosessane når det er ønskeleg og nødvendig. Vidare må planleggarane kunne fremme brei mobilisering av folk, fungere som nettverksbygger og institusjonsutformar og ha ferdigheiter i design av planprosessar, mekling og konfliktløsning, og sjølvstøtt ferdigheiter i planutforming og design.

Davoudi (2015) skriv at i samarbeidsdriven planlegging må aktørane utvise visdom eller klokskap basert på ein kritisk reflekterande prosess som kombinerer fakta / teoriar / omgrep med ferdigheiter, moralske val og handling. Dette er også dei fire elementa som inngår i omgrepet kompetanse. I denne rapporten bruker vi omgrepet kompetanse i staden for klokskap og visdom. Omgrepa samarbeidsdriven planlegging og samarbeidsdriven innovasjon blir i denne rapporten brukt som omsetting av omgrepa collaborative planning og collaborative innovation, og impliserer ein prosess som kombinerer instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, og som tek omsyn til både endogene og eksogene faktorar. Dette betyr at både ekspertars kunnskap og lekfolks erfaringar bør takast med i problemavgrønsinga og problemløysinga. Men slike prosessar skjer alltid i relasjon til institusjonelle strukturerande krefter eller rammer (Davoudi, 2015; Healey, 2003). Både Patsy Healey og Simin Davoudi er kjende professorar som arbeider ved Global Urban Research Unit ved Newcastle University, som blir rekna som eit verdsløande forskingsmiljø. Dei skriv at samarbeidsdriven planlegging føreset prosessar der akademikar og praktikar, lek og lærd møtest som likeverdige, og at offentlege, private og frivillige samarbeider med klienten / brukaren / borgaren om å samprodusere tenester som bidreg til å løyse ofte samansette og gjenstridige problem (samskape).

Når vi her framstiller samarbeidsdriven planlegging og innovasjon slik, er det mange utfordringar som må handterast. Innes og Booher (2015) drøftar utfordringar for samarbeidsdriven planlegging, og med den likskapen som er mellom samarbeidsdriven planlegging og innovasjon, så meiner vi utfordringane gjeld for begge.

Planlegging versus politikk

Vår forståing av planlegging er at den omfattar både førebuinga og gjennomføringa av planar, at prosessen inneber både å forklare, forstå og forandre situasjonen, og at planlegging dermed blir politikk. I staden for å skilje planlegging og handling, bør planlegging oppfattast som handling (Amdam, 2005). Det vil seie at planleggarar driv politikktutforming saman med andre aktørar i samfunnet, og at desse aktørane må ha respekt for kvarandre sine posisjonar. I demokratiske styringssystem har folkevalde ein overordna posisjon med både rett og plikt til å gå imot folket og fagfolka om nødvendig, og dei kan inngå kompromiss når avgjerder må takast fordi situasjonen krev det. Dersom vi tar som utgangspunkt at planlegging og politikk

kan skiljast, kan vi lett gå i den fella at vi oppfattar planlegging som noko positivt fordi vi tillegg planlegging å vere fagleg logisk og kunnskapsbasert, og at vi oppfattar politikkkutforming som noko negativt fordi vi tillegg politikken å vere fagleg ulogisk og kompromissbasert (Minogue, 1993). Difor er det viktig å vere klar over kva rolle ein har. Ein planleggar driv politikkk saman med andre, men er ikkje folkevald. Ifølgje Scharpf (1999: 285) krev slike politiske diskursar ein streng leiarskap for ikkje berre å reflektere populære meiningar og preferansar. John Forester som er professor i by- og regionplanlegging ved Cornell University USA, har mellom anna forska på kva planleggarar gjer i praksis. Han fann ut at dei prøver å utvise leiarskap ved å skape samarbeid og løyse konflikhtar ved å fasilitere dialogar om kva som betyr noko, å moderere debattar om kven sine interesser som tel mest, og å mekle i forhandlingar om kven som gjer kva og når (Forester, 2012).

Lokal kunnskap versus vitskap

Dette handlar om motsetningar som oppstår når kunnskap frå lek og lærd møtest, men også mellom «hard» kvantitativ forskning og «mjuk» kvalitativ forskning, og følgjeleg mellom tal og forteljing. I praksis er det ofte slik at det som kan talfestast blir vektlagt meir enn det som blir framstilt som lokal kunnskap og dels blir oppfatta som anekdotar. Her argumenterer Innes og Booher (2015) for at den kraftigaste kunnskapen kombinerer både lokal og vitskapleg kunnskap i ein samarbeidsprosess med samhandling og felles læring. I praksis kan ein difor prøve å unngå ordinære opne folkemøte der ekspertar og politikkarar først held sine 'føredrag' og opnar golvet for publikum og lekfolk. Det som for det meste skjer i desse møta, er at nokre av dei mektigaste personane hevar stemmene og argumenterer for sine behov og interesser. I staden kan ein organisere dei opne møta som verkstader (workshops) der folk kan jobbe i grupper med tildelte oppgåver. Ei oppgåve i slike verkstader kan vere å sette opp ein SWOT-analyse ved hjelp av idédugnadsteknikkar. På slutten av møtet kan resultata frå gruppearbeida presenterast og diskuterast i plenum. Når leke og lærde menneske jobbar saman i same gruppe, og dei blir inviterte til å kommunisere, gir det ei god moglegheit til å simulere gjensidig læring og skape felles meining og vilje. Slike læringsprosessar med menneske frå offentleg, privat og frivillig sektor kan bidra til tverrfaglegheit, som er meir enn berre å bringe forskjellige fagområde saman. Ekte tverrfaglegheit oppstår når dei forskjellige fagområda utfordrar kvarandre sine regulerande, kognitive og normative institusjonelle grunnlag i kommunikative prosessar og klarer å skape ny institusjonell strukturell makt (Buanes og Jentoft, 2009).

Kommunikativ makt versus statsmakt

Her trekker Innes og Booher (2015) på arbeida til Castells (2009) som hevdar at maktrelasjonar blir til og blir oppretthaldne gjennom kommunikasjon. Kommunikasjonen bidreg til å skape meining om kva som er, og om kven som har makt. Dei skriv at reglar, normer, verdiar og praksis bli forma i kommunikative nettverk. Slik blir offentleg, private og sivile organisasjonar institusjonaliserte og utgjer strukturerande krefter i samfunnet. Kommunikasjon har eit potensial til å endre slike institusjonar, dersom ein gjennom kommunikative prosessar greier å bidra til endra forståingar hos nøkkelaktørar og i offentlegheita, og som så i sin tur kan føre til endringar i institusjonane. Slik sett kan kommunikativ makt føre til endra statsmakt. Ei slik

spenning mellom lokal og nasjonal makt kjem til syne i danning av regionar. Både Storper (1997) og Amin (1999) argumenterer såleis for å gjere regionar til "basis for økonomisk og sosialt liv", men det finst ikkje ein eintydig og presis definisjon på omgrepet region, og omgrepet blir ofte gitt ei spesiell tyding i den aktuelle situasjonen det blir nytta. Avgrensinga av kva som er regionar, varierer mellom land (Haug og Baldersheim, 2016), men det er ei felles utvikling at dei har blitt partnarar og aktørar i den europeiske regionalpolitikken. I historisk samanheng blir omgrepet brukt i to samanhengar (Keating, 1996). I *ovanfrå-og-ned-politikk blir regionar nytta i bygginga av nasjonalstatar*, til dømes til desentralisering av makt og ansvar til territorium innanfor nasjonalstatane. I Norden har ein i statsbygginga satsa på amt, len, fylke og kommunar som regionale territorium og administrative einingar, og det har så langt vore ein omstridt politikk å gi regionar på interkommune- og interfylkesnivå ein sjølvstendig posisjon i styringsverket. I *nedanfrå-og-opp-politikk har regionar fungert som arenaer for sosial mobilisering*, og då gjerne som motkrefter til statsbygginga og utøvinga av nasjonal makt. I Noreg i nyare tid har regionale motrørsler kome klart til syne der Stortinget har vedteke å tvangssamanslå kommunar og ikkje minst fylke. Når Troms og Finnmark blei slått saman, blei den lokale kommunikative krafta overkøyrte av den nasjonale kommunikative krafta. Samanslåinga er her konfliktfylt fordi nasjonen sitt ønske om store nok regionar i folketal til å ta på seg nye oppgåver, har gitt ein geografisk veldig stor administrativ region med lange reiseavstandar internt og med sterke identitetar knytt til dei to samanslåtte fylka. Det sentrale spørsmålet er korleis eit slikt samanslått fylke greier å etablere kommunikative prosessar som gir fylket kraft til å fungere som ein regionalpolitisk aktør.

Kollaborasjon versus konflikt

Her viser Innes og Booher (2015) til den vanlege oppfatninga av at samarbeid er det motsette av konflikt, og dei poengterer at dette er langt frå sanninga. Tvert om er det slik at kollaborasjon har utspring i konflikt. Dersom aktørar ikkje har usemje, så treng dei ikkje samarbeide, men kan halde fram med å arbeide kvar for seg. Det å arbeide seg gjennom konfliktar og nå fram til ei form for semje er ei verdifull kjelde til fornying og til auka handlingskapasitet. I kommunikative prosessar får aktørane høve til å legge fram si forståing av problema og korleis dei blir påverka, og dei må lytte til liknande forteljingar frå andre. Dermed kan konfliktar i planlegginga vere ein verdifull ressurs når dei blir handterte ved å inngå avtalar / kontraktar som kan føre til nye alternative løysingar. Mektige aktørar kan om dei ønsker det omskape ustabile kontraktar til institusjonar for dominans (Innes og Booher, 2003: 6). Djupe og tilsynelatande uforsonlege konfliktar mellom konkurrerande synspunkt, verdiar og interesser, er røyndom i planlegginga. Spørsmålet blir då korleis vi kan kome vidare i møte med *antagonisme* (aktiv motstand) og *agonisme* (djup respekt og bekymring for den andre), og forsikre oss om at vi ikkje undertrykker forskjellar og misser mangfaldet av stemmer og kreativitet som dukkar opp rundt slike konfliktar (Hillier, 2003; Innes og Booher, 2003:9). Konsensus treng ikkje vere målet, men at ein kan vere einige om å vere ueinige, og likevel kunne samarbeide (agonisme). Dei skriv at strukturerande krefter alltid vil vere til stades i planleggingsprosessar, men at ein dyktig prosessleiar vil kunne bidra til at eigeninteressene

blir foreinte om å fremme fellesinteresser. Her kan ein legge til at i eit demokrati vil alltid eit fleirtal kunne binde eit mindretal, men berre dersom prosessen er akseptert og legitimert (Habermas, 1996).

Prosess versus resultat

Innes og Booher (2015) skriv at den mykje diskuterte delinga mellom prosess versus resultat er falsk fordi aktørar engasjerer seg i prosessen fordi dei bryr seg om kva som blir resultatet av prosessen. Det er gjennom den kommunikative prosessen aktørane blir høyrde, påverkar kvarandre og lærer av kvarandre. Dei utviklar relasjonar og utviklar både individuell og kollektiv kapasitet til å stå fram som aktørar med makt til å påverke gjeldande institusjonar og andre strukturerande krefter. Her kan det refererast til den verdskjente britiske politikaren, sosiologen og forskaren Antony Giddens som er kjent for sin *strukturasjonsteori* som omhandlar aktør-, struktur-relasjonar. Giddens (1984) omtalar prosessar som ein arena der aktørane blir påverka av struktur, men der også aktørane sine handlingar etterkvart blir strukturerande krefter. På den måten blir meiningsdanningsprosessar i seg sjølv ei strukturerande kraft som kan endre reglar, normer og oppfatningar som kan resultere i nye handlingar. I denne prosessen står planleggarar overfor ein utvendig og innvendig posisjon. Den utvendige posisjonen handlar om evaluering av resultat og effektar opp mot behov og kjerneverdiane i samfunnet, og den innvendige posisjonen er å gripe inn i prosessen for å endre resultat og effektar og dermed tilfredsstille behova og oppfylle kjerneverdiane. Dette skiftet av posisjonar er krevjande fordi planleggarane i den innvendige posisjonen blir ein del av maktstrukturane, men i den utvendige posisjonen blir det forventa at planleggaren opptreer så instrumentelt og objektiv som mogleg og er klar over kva for maktstruktur som påverkar han eller henne. Corbin, Dwyer og Buckle (2009) diskuterer desse posisjonane i kvalitativ forskning og argumenterer for at tida er inne for å forlate denne konstruerte dikotomien mellom ein innvendig og utvendig posisjon og heller omfanne og utforske kompleksiteten og rikdommen i rommet mellom dei forskansa posisjonane og perspektiva dei representerer.

Gangen i rapporten – kvifor planlegging, kva er planlegging og korleis planlegge

Så langt har vi vist likskapen mellom offentleg planlegging og offentleg innovasjon og at dei begge handlar om å knyte kunnskap til handling, sjå også Amdam og Bergem (2015) og Amdam (2021). Vi skal i kapittel utover i rapporten vise at dei same vitskapelege retningane eller tradisjonane som ein finn i planleggingsteorien også finst i innovasjonsteorien. I dette kapitlet konstaterer vi at planlegging og innovasjon er omgrep og aktivitetar som blir diskuterte, og som ofte blir gitt eit omfattande og eit lite presist innhald. Både planlegging og innovasjon kan difor best forståast i den samanhengen dei inngår i.

Rapporten er bygd opp i tre delar. I kapittel 1 har vi drøfta *kvifor* berekraftig utvikling no er den største utfordringa vi står overfor, og at det eigentleg handlar om ei eksistensiell krise for alt liv på jordkloden vår. I kapittel 2 og 3 drøftar vi *kva* for teoretisk kunnskap vi har om planlegging, statsorganisering og forvaltning som vi så bruker i kapittel 4 til å utvikle strategiar som politiske reiskapar for å nå målet om ei meir berekraftig utvikling. Frå kapittel

5 og utover drøftar vi *korleis* planlegging kan og bør gjennomførast for å kunne bidra til meir legitimitet og handlingskraft til arbeidet med berekraftig utvikling.

Kapittel 1 Berekraftig utvikling – vårt tids store utfordring

I dette kapitlet presenterer vi kort noko om jordklodens tilstand som eit bakteppe for å drøfte arbeidet med å nå målet om meir berekraftig utvikling. Vi trekker fram at den teknologiske og økonomisk utviklinga inkludert globalisering som sterk drivkraft for den lite berekraftige samfunnsutviklinga som har skjedd i nyare tid. I denne prosessen har naturen blitt oppfatta som noko ein berre kan forsyne seg av. Vidare skriv vi om FN sine berekraftsmål og peiker spesielt på mål nr. 17 om samarbeid, og som peikar på partnerskapar og planlegging som reiskapar for å oppnå berekraftig utvikling. Fagleg sett kan slike samarbeid omtalast som autonome aktørar i partnerskapsstrukturar som må legitimere seg sjølve gjennom samarbeidsdrivne prosessar. Så langt har det vist seg vanskeleg å få til slike forpliktande samarbeid som både har politisk legitimitet og handlingskraft. Difor stiller vi spørsmålet om planlegging og partnerskap verkeleg er eigna til å gi politikken den legitimiteten og handlingskrafta som er nødvendig for å fremme berekraftig utvikling. Kapitlet blir avslutta med ei klargjering av kva vi meiner med samarbeidsdriven planlegging og kva for utfordringar denne forma for planlegging må handtere for å kunne bidra til å gi arbeidet for berekraftig utvikling både legitimitet og handlingskraft.

Kapittel 2 Modernisering av samfunnet og relevante handlingsteoriar for samfunnsplanlegging

I dette kapitlet gjer vi greie for korleis moderniseringa av samfunnet, som så langt har styrka individas egoisme og nyttetenking og svekka dei moralske banda mellom menneska og den kollektive viljen til å bidra i lokalsamfunnet og til å støtte opp om staten. Vi legg vekt på å få fram at moderniseringa av samfunnet har medført at ein instrumentell teknisk og økonomisk logikk har styrka den vertikale ovanfrå-og-ned-politikken og svekka den kommunikative, meiningsdannande og sektorovergripande politikken som blir utvikla horisontalt mellom likeverdige aktørar på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Ved hjelp av handlingsteoriar baserte på dikotomiane aktør versus struktur og instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet klassifiserer vi ulike teoretiske perspektiv på planlegging og drøftar deira bidrag til det å omsette kunnskap til handling og til vidare utvikling av det moderne samfunnet. Drøftinga viser eit behov for betre balanse mellom den instrumentelle og kommunikative logikken, og at sivilsamfunn og folkevalde organ kan bidra til å styrke den kommunikative logikken og dei moralske banda mellom menneska, og dermed bidra til ein meir kollektiv handlingskapasitet både lokalt og nasjonalt, som så kan bidra til å endre dei globale strukturane som hindrar berekraftig utvikling.

Kapittel 3 Fire tradisjonane i planlegging, stasorganisering og forvaltning

I dette kapitlet bruker vi dei to handlingsteoriane som vi definerte med dikotomiane aktør versus struktur og instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet som analytiske reiskapar til å gruppere teoriar om statsstyre, forvaltning, planlegging og innovasjon. Dei to dikotomiane

gir oss ei firedeling, som vi meiner gir grunnlag for å dele teoriane i fire tradisjonar. Tradisjonane inneheld ulike ideologiar, teoriar og handlingsmønster og fungerer dermed som institusjonelle strukturar for planlegging og for arbeidet med berekraftig utvikling. Drøftinga viser at teoriane har utvikla seg over tid med å trekke inn perspektiv og dermed fått auka sitt potensial til å handtere meir komplekse og dynamiske situasjonar. Det å handtere jordas mange globale kriser er vel noko av den mest komplekse og dynamiske situasjonen menneskeheita har stått overfor, og difor må vi også ta i bruk dei mest avanserte teoriane vi har utvikla.

Kapittel 4 Dei fire tradisjonane og strategiar for berekraftig utvikling

I dette kapitlet drøftar vi korleis dei fire planleggingstradisjonane kan brukast til å klassifisere økonomiske og sosiologiske teoriar om lokal og regional utvikling og til å utvikle strategiar for berekraftig lokal og regional utvikling. Vi trekker fram eigenskapar ved strategiane som gjer at dei kan vere spesielt eigna i situasjonar der prosess og resultat er meir eller mindre føreseieleg. Kjenneteikn ved situasjonane er knytte både til endogene og eksogene faktorar og til graden av kausalkunnskap om mål og middel. På den måten kan teoriane og strategiane implisere ei form for fridom til å situasjonstilpasse strategiane. Bodsken vår er at alle strategiane er i bruk, men at det uføreseielege som pregar jordas vidare utvikling og dei gjenstridige og komplekse problema som må løysast, krev meir aktiv bruk av det vi kallar mobiliseringsstrategien.

Kapittel 5 Strukturelle vilkår for planlegging og medverknad

Å lykkast med arbeidet for berekraftig utvikling synest å krevje endringar om korleis vi tenker rundt modernisering, behovet for endringar av offentleg sektor, strategiar for endring og ikkje minst kva for styringsregime vi vektlegg til ei kvar tid. I dette kapitlet drøftar vi korleis dei tre institusjonaliserte styringsregima baserte på stat, marknad og nettverk fungerer som strukturerande krefter og dannar vilkår for korleis demokratisk planlegging etter dei fire tradisjonane for planlegging kan praktiserast. Bodsken vår er at dei skiftande politiske styringsregima skaper ulike vilkår (institusjonelle strukturar) for planlegging og innovasjon, og at dette inneber at planlegging og innovasjon for berekraftig utvikling må drivast på andre måtar under det veksande regimet Ny offentleg forvaltning, enn under dei andre regima. Planlegginga kan vere ekspertdriven i regimet Tradisjonell offentleg administrasjon og Ny offentleg styring, men regimet Ny offentleg forvaltning krev at planlegginga er samarbeidsdriven.

Kapittel 6 Politisk makt, institusjonell kapasitet og demokratisk legitimitet

I dette kapitlet drøftar vi korleis politiske institusjonar i moderne samfunn kan styrke sin demokratiske legitimitet og handlingskapasitet. Institusjonar er strukturar som veks fram i samfunn som resultat av sosiale prosessar der utbreidde tenke- og handlingsmåtar festar seg og etter kvart blir til faste handlingsmønster. Kommunal planlegging, samfunnsstyring og statsorganisering er eksempel på slike institusjonar. I denne drøftinga tek vi med oss dei sentrale omgrepa aktør versus struktur, og instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet frå

kapittel 2, og viser korleis kvar og ein av oss posisjonerer seg i høve til dei to dikotomiane. Dette har avgjerande innverknad på korleis vi ser på planlegging som aktivitet. Posisjoneringa pregar også korleis vi ser på menneske, samfunnsstyring, statsorganisering, demokratisk legitimitet m.m. Dermed vil innarbeidde måtar å drive planlegging og politikk på kunne vere institusjonelle strukturar som fremmar og hemmar berekraftig utvikling. Det positive i dette er at når det er menneske med sine handlingar som skaper institusjonar, så kan også menneske endre dei. Bodsken i kapitlet er at kommunal planlegging for berekraftig utvikling må kombinere instrumentelle og kommunikative framgangsmåtar, og samstundes må kommunar tilpasse seg eller forsøke å endre dei rådande institusjonelle strukturane.

Kapittel 7 Deltakingsspiralen og samarbeidsdrivne prosessar

I dette kapitlet tek vi utgangspunkt i at samarbeidsdriven planlegging må kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet og mobilisere eigne ressursar og arbeide for å betre dei strukturerande rammevilkåra. Planlegging blir forstått som ein læringsprosess som vekslar mellom kritisk erkjenning og ny praksis i ein spiralliknande prosess som er innovent elementa kvifor, kva, korleis og handling. Vi drøftar korleis dei fire elementa er prega av både instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, av aktørar og strukturar, og kvifor deltakarane må utvise klokskap og reflektere over eigne og andre sine handlingar og meiningar om sosiale verdiar, relevant kunnskap og ferdigheiter for å kunne bidra til å auke nettverksorganisasjonars kapasitet og legitimitet. Dette kapitlet trekker på det vi har skrive så langt i rapporten, samstundes som det peikar mot kapitla lenger bak i rapporten og som handlar om korleis designe ein modell for samarbeidsdriven planlegging og kva for erfaringar vi har med bruken av modellen.

Kapittel 8 ISTOL-modellen og samarbeidsdriven planlegging og innovasjon

I dette kapitlet bygger vi på alt vi har skrive så langt i rapporten, og vi presenterer ein modell for samarbeidsdriven planlegging som vi har utvikla gjennom aksjonsforskning i regionar, kommunar og nærmiljø, og innanfor tema som folkehelsearbeid, næringsutvikling, stadutvikling og organisasjonsutvikling. Vi kallar modellen vår for ISTOL, eit ord som er sett saman av første bokstaven i orda Institusjonell, Strategisk, Taktisk og Operativ planlegging, og Læring. Vi argumenterer for modellen med:

- at han er filosofisk og teoretisk fundamentert på Habermas sine arbeid om politikk-legitimerande prosessar med juridiske, moralsk, etisk-politiske og pragmatiske diskursar,
- at utviklingsprosessar består av fem variablar (handlingskapasitetar): kontekst, mobilisering, organisering, gjennomføring og læring,
- og at empiri viser at dei ulike formene for legitimitet og handlingskapasitet kan bli stimulerte av planlegging som består av planlegging som rammesetting, kommunikativ praksis, koordinerande aktivitet og klassisk rasjonell planlegging.

Kapittel 9 Planleggingstrappa og planleggingas kapasitet og legitimitet

I dette kapitlet drøftar vi korleis ISTOL-modellen for planlegging blir knytt til ulike former for institusjonell handlingskapasitet og demokratisk legitimitet. Vi argumenterer for at operativ

planlegging er hovudsakleg pragmatiske diskursar som påverkar den pragmatiske legitimiteten og kapasiteten til å gjennomføre, at taktisk planlegging er politisk / etisk diskursar som påverkar den kognitive legitimiteten og kapasiteten til å organisere ressursbruken, at strategisk planlegging er moralske diskursar som påverkar den normative legitimiteten og kapasiteten til å mobilisere menneske, og at institusjonell planlegging er juridiske diskursar som påverkar den regulativ legitimiteten og kapasiteten til rammesetting. Vi framstiller koplinga mellom formene for planlegging, formene for legitimitet og formene for handlingskapasitet som ei trapp. Dersom trinna i trappa er svake, er ikkje trappa brukbar. På den måten får vi fram budskapet om formålet med planlegging er å styrke dei fire formene for handlingskapasiteten og dei fire formene for legitimitet.

Kapittel 10 Folkehelsearbeidet som samarbeidsdriven prosess

I dette kapitlet presenterer vi kasusstudiar med eksempel på samarbeidsdriven planlegging og innovasjon knytte til elementet sosial berekraft. Vi oppfattar folkets helse som ein viktig indikator på tilstanden i det sosiale elementet i berekraftomgrepet, og mellom anna folkehelsearbeid som eit område for politikk, planlegging og partnerskap der ein må ha fokus på relasjonane mellom dei økonomiske, økologiske og sosiale elementa i berekraftomgrepet. Kasusa illustrer mange av dei utfordringane som arbeidet med å fremme berekraftig utvikling står framfor.

Kapittel 11 Samskapt berekraft og radikal ny offentleg forvaltning

I dette kapitlet vender vi tilbake til kapittel 1 og det vi skreiv om kva for utfordringar som samarbeidsdriven planlegging står overfor, og drøftar korleis ISTOL-modellen svarer på desse utfordringane. Vi legg til grunn at samarbeidsdriven planlegging er samansett av mange former for planlegging som skal påverke ulike variablar i utviklingsprosessar, og at planlegginga skal bidra til ulike former for demokratisk legitimitet. Med det ønsker vi å formidle at samarbeidsdriven planlegging ikkje har eitt svar på utfordringane, men at elementa som inngår i samarbeidsdriven planlegging kan bidra til å møte dei ulike utfordringane. Til slutt drøftar vi korleis samarbeidsdriven planlegging kan fremme berekraftig utvikling, og konkluderer med at det for lokalnivået er særskilt viktig at nasjonale og internasjonale organ greier å etablere ei juridisk og økonomisk ramme som bidreg med gulrot og pisk til å fremme berekraftig utvikling både i forvaltning, føretak og hos folket elles. For å lykkast er det ein føresetnad at denne ramma kjem som eit svar på etterspørsel nedanfrå. Desse krava blir best tilfredsstilte i ein politikk basert på ein radikal variant av Ny offentleg forvaltning.

Oppsummering

For tida er omgrep som collaborative governance (Ansell og Gash, 2007), collaborative planning (Healey, 1997) og collaborative innovation (Torfing, 2016) omgrep som blir trekte fram når offentleg sektor skal førebu seg til å møte turbulente situasjonar som inneber stor grad av uvisse, som pandemiar, klimakrise og berekraftig utvikling. Felles for desse omgrepa

er at dei argumenterer for at situasjonane må møtast med samhandling i nettverksorganisasjonar mellom sjølvstendige aktørar som finn saman fordi dei erkjenner at dei er gjensidig avhengige av kvarandre for å handtere problema. I dette kapittelet har vi gjort greie for sentrale omgrep i teoriar om planlegging og innovasjon, peika på likskapar mellom planlegging og innovasjon, og prøvd å vise at dei i praksis står overfor mange av dei same utfordringane. Så langt kan vi konstatere at sjølv om vi i dag har mykje vitskapleg kunnskap som dokumenterer at kloden lid under våre fotavtrykk, så uteblir nødvendige samhandlingar mellom aktørar både lokalt, nasjonalt og globalt. Denne rapporten drøftar i kva grad planlegging kan bidra til institusjonell kapasitetsbygging og til å gi arbeidet for berekraftig utvikling tilstrekkeleg politisk legitimitet. Vi vil argumentere med at det er mogleg dersom planlegginga på alle nivå fungerer kompetansebyggande og bidreg til ei lokal mobilisering som stiller krava til nasjonalt og globalt nivå om å sette tenlege rammer i form av regelverk og insitament om kva for kollektive handlingar som krevst. Vi argumenterer for ein samarbeidsdriven modell for planlegging og at denne modellen i praksis kan føre til samskapt berekraft.

Refleksjonsoppgåver

1. Les aktuelle dokument og finn kva som ligg i omgrepet samarbeid i FN sitt berekraftmål nr. 17.
2. Mange kommunar har no utarbeidd berekraftanalysar basert på FN sine mål og indikatorar. Set deg inn i slike analysar og reflekter over påstanden i rapporten om at analysane fører til fragmentering av berekraftarbeidet og at dei grunnleggjande problema blir oversett.
3. Forklar kva som ligg i kravet om at berekraftig utvikling skal vere rettferdig, og reflekter over kva lokal og global urettferdig utvikling kan medføre over tid.
4. Drøft i kva grad planlegging og partnerskapar er eigna reiskapar i ein politikk for meir berekraftig utvikling.

Supplerande litteratur

Nedanfor er det lista opp bøker som har vore viktige for mi faglege utvikling og som kan tilrådest som supplerande litteratur til dette kapittelet:

Carson, R. 1962. *Den tause våren*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.

Amdam, J. og Veggeland, N. 1981. *Planlegging for samfunnsending. Innføring i teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget. Siste versjonen av boka kom ut i 2011 og då med tittelen: *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*.

Featherstone, M., Lasch, S. og Robertson, R. 1995. *Global modernities*. Thousand Oaks (Cal): Sage.

Castells, M. 1996. *The Rise of the Network Society*. Oxford UK: Basil Blackwell.

Scholte, J.A. 2000. *Globalization a critical introduction*. New York: Palgrave.

Kleven, T. 2011. *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red) 2013. *Utfordringer for norsk planlegging – kunnskap, bærekraft og demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Torfig, J. 2016. *Collaborative innovation in public sector*. Washington DC: Georgetown University Press.

Aarsæther, N., Falleth, E. Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) 2019. *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Hessen, D.O. 2020. *Verden på vippepunktet – hvor ille kan det bli?* Oslo: Res Publica.

Ansell, C. og Torfig, J. 2021. *Public governance as co-creation. A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press:

Videoforelesingar

Læringsportal for lokal og regional planlegging:

<https://helomplan.no/>

Forelesingar som gir oversikt over korleis budskapet i rapporten kan knytast til profesjonsutøving:

[Profesjonell praksis del 1](#)

[Profesjonell praksis del 2](#)

[Profesjonell praksis del 3](#)

2. Modernisering av samfunnet og relevante handlingsteoriar for samfunnsplanlegging ¹

I dette kapitlet gjer vi greie for korleis moderniseringa av samfunnet har styrka individas egoisme og nyttetenking og svekka dei moralske banda mellom menneska og den kollektive viljen til å bidra i lokalsamfunnet og til å støtte opp om staten. Vi legg vekt på få fram at moderniseringa av samfunnet har medført at ein instrumentell teknisk og økonomisk logikk har styrka den vertikale ovanfrå-og-ned-politikken og svekka den kommunikative, meiningsdannande og sektorovergripande politikken som blir utvikla horisontalt mellom likeverdige aktørar på lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt nivå. Ved hjelp av handlingsteoriar basert på dikotomiane aktør versus struktur og instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet klassifiserer vi ulike teoretiske perspektiv på planlegging og deira bidrag til det å omsette kunnskap til handling, og til vidare utvikling av det moderne samfunnet. Drøftinga viser eit behov for betre balanse mellom den instrumentelle og kommunikative logikken, og at sivilsamfunn og folkevalde organ kan bidra til å styrke den kommunikative logikken og dei moralske banda mellom menneska, og dermed bidra til ein meir legitim og kollektiv handlingskapasitet både lokalt og nasjonalt og til å endre dei globale strukturane som hindrar berekraftig utvikling.

Moderniseringa av samfunnet er ei viktig drivkraft for endringar

Omgrepet modernisering står sentralt når vi skal drøfte endringar og innovasjonar i offentleg sektor. Dette omgrepet assosierer vi vanlegvis med korleis samfunnet blir meir effektivt og betre i stand til å produsere varer og tenester gjennom vitskaplege teknikkar, kombinert med kapitalistisk marknadsøkonomi og byråkratiske organisasjonsprinsipp (instrumentell rasjonalitet). Kritikarar av denne moderniseringsprosessen trekker fram konsekvensar som tap av fridom og mening for den einskilde. Denne diskusjonen har lange røtter, og Weber (1971:113) var tidleg ute og hevda at det moderne mennesket er eit fagmenneske utan ånd og eit nytingsmenneske utan hjarte.

Det er liten tvil om at moderniseringa av samfunna, med vekt på innføring av nye produksjonsteknologiar og nye styringsformer, generelt har ført til større avstand mellom kunnskap og handling. Dermed står vi også i fare for at handlingar og handlingsmønster som

¹ Publiserte arbeid som dette kapitlet bygger vidare på:

Amdam, R. 2018: Samarbeidsdriven planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E. Nyseth, T. og Kristiansen, R. (red.) *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. Side 248-260.

Amdam, R. 2011: *Planlegging og prosessleiing*. Oslo: Samlaget. Kapittel 1.

Amdam, R. 2005: *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget. Kapittel 4.

Amdam, R og Amdam, J. 2000: *Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo: Det Norske Samlaget. Kapittel 5.

gir meining til 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 skal drøfte planlegginga som aktivitet. I eit moderne samfunn kan vi til dømes oppleve at det på enkelte område blir samla mykje kunnskap hos ekspertane, samstundes som folk flest manglar den nødvendige kunnskapen for å kunne handle til beste for seg sjølve og andre. Dei som har kunnskapen, kan ofte vere meir opptekne av å vidareutvikle sjølve kunnskapen og eventuelt utnytte den kommersielt, enn å la folk flest få innsikt i den. På andre område, der vi forventar at samfunnsborgarane skal ta ansvar for eigen situasjon, til dømes ved å skape seg arbeidsplassar og å ta vare på helsa si, kan vi oppleve at borgarane ofte manglar den nødvendige kunnskapen for fornuftige handlingar. Det å skape oss ein arbeidsplass er til dømes noko vi kanskje gjer berre ein gong i livet. Følgjeleg har vi normalt ikkje eigne erfaringar å bygge på, og dersom vi ikkje oppheld oss i eit miljø der nyetableringar er vanlege, får vi ikkje utan vidare tilgang til den nødvendige kunnskapen som ei vellykka etablering føreset.

Modernitet blir til vanleg oppfatta som nyvinningar i teknisk og økonomisk forstand (instrumentell rasjonalitet), og det moderne samfunnet har i stor grad gjort dette til ein doktrine. Formålsrasjonalitet har vore og er framleis ei drivkraft i moderniseringsprosessen av samfunnet. Det som har kjenneteikna denne prosessen er at tru og overtru skal skiftast ut med kunnskap og rasjonelle handlingar. Positivistisk erkjenningssteori med trekk som uavhengige og erkjennande subjekt, vitenskap, opplysning og fornuft er stikkord for den moderne tida. Framsteg blir difor oppfatta som framgang i tydinga instrumentell rasjonalitet, nemleg i kunnskap om kva for midlar som fører til kva for mål. Konsekvensen er at det å vere effektiv i teknisk og økonomisk forstand, dominerer over andre former for effektivitet. Kritikarar av denne forma for modernisering hevdar at modernisering også må innebere samfunnsendringar som styrker folk si deltaking i demokratiske prosessar, meir rettferdig fordeling og sikring av gode levevilkår i framtid (kommunikativ rasjonalitet). Men i dei faglege diskusjonane blir instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i planlegging ofte sett opp mot kvarandre, og forskarane argumenterer mot kvarandre basert på feiltolkingar av dei to planleggingsformene. Resultatet er ofte at forskarane snakkar forbi kvarandre og dermed hindrar utviklinga av teori og metode.

Habermas (1984 og 1987) og Friedmann (1987 og 1992) er blant forskarane som har diskutert dei grunnleggande utfordringane i eit moderne samfunn, og dei hevder at den største utfordringa er å kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i teori og praksis. Jürgen Habermas er ein tysk sosiolog og filosof som i fleire tiår har vore ein av dei mest intellektuelle forskarane med ei lang rekke bidrag, mellom anna innanfor borgarleg offentlegheit og kommunikativ handlingsteori. John Friedmann var ein amerikansk professor som er kjent for sine arbeid om empowerment og ikkje minst om offentleg planlegging og klassifiseringa av planleggingsteoriar. Arbeida til Friedmann er sentrale kjelder i denne rapporten.

Systemet koloniserer livsverda

Habermas sluttar seg til kritikken av det moderne samfunnet. Han hevdar at den positivistiske erkjennings-teorien aukar avstanden mellom teori og praksis, og at politikkdanninga i moderne samfunn er fragmentert og instrumentalisert. Habermas bruker omgrepa systemet og livsverda for å omtale denne utviklinga (Habermas, 1987). Med systemet meiner han økonomisk og politisk-administrativ verksemd basert på styringsmedia pengar og makt, og krav om resultat i høve til mål om funksjonsevne og effektivitet. Systemet blir knytt til den vertikale styringsstrukturen med profesjonelle fellesskap i offentleg og privat sektor. Denne verda er kjenneteikna av maksimering av eigennytte og formålsrasjonalitet og er i stand til å integrere personar i systemet (systemintegrasjon).

I livsverda bygger handlingskoordinering på konsensus som er danna på grunnlag av ideelle samtalar. Deltakarane står i sentrum og er involverte i kommunikative relasjonar med kvarandre. Dette gir ein sosial integrasjon, til skilnad frå systemintegrasjon, og bygger på innforståtte situasjonsvurderingar, felles mål, verdiar m.m. Livsverda blir knytt til den horisontale styringsstrukturen der folkevalde og det sivile samfunnet blir rekna som viktige bidragsytarar i skapinga av horisontale, moraldannande fellesskap i opne, frie, demokratiske prosessar. Kunnskapen om livsverda har vi berre tilgang til som språk- og handlingskompetente individ. Dette kjem av at ytringar om subjektive og sosiale forhold i langt mindre grad kan etterprøvast vitskapleg enn ytringar som er knytte til systemet.

Habermas meiner difor at moderniseringa av samfunnet og den tilhøyrande vektlegginga av objektiv kunnskap medfører at systemet lett dominerer over livsverda. Han skriv beint fram at systemet koloniserer livsverda, og at den instrumentelle rasjonaliteten dermed fortrenger den kommunikative rasjonaliteten. Habermas (1996) meiner at det å styrke offentlegheita i samfunnet kan vere eit middel til å motverke at systemet får dominere. Med offentlegheita meiner han det sosiale rommet som blir skapt av kommunikativt handlande aktørar. Difor blir ikkje offentlegheita ein eigen institusjon eller organisasjon som vi kan studere ved å sjå strukturar, prosessar, normer, reglar m.m. Offentlegheita er meir eit kommunikasjonsnett og ein interaksjonsprosess med makt som bidreg til å sette saker på den politiske dagsorden og til å sjå til at løysingar blir vedtekne og implementerte, men også at konsekvensane blir drøfta og vurderte. Det er i offentlegheita dei moralske vurderingane av kva som er rettferdig, riktig, demokratisk m.m. kjem klarast til uttrykk, og det er offentlegheita som viser retninga problemløysinga må gå. Den norske forskaren og professoren Erik Oddvar Eriksen hevdar difor at offentlegheita representerer demokratiets kjerne. Det må her leggast til at offentlegheita kan misbrukast og manipulerast i det skjulte, men den kan ikkje opent pressast utan at aktørane trer fram og dermed svekkar tiltrua til deira argument (Eriksen 1994:16). Sosiale medium med sine nett-troll er typisk eksempel på dette.

Denne tolkinga av moderniseringsprosessen gir ei djupare forståing av den situasjonen samfunnet er i når ein skal drive demokratisk offentleg planlegging. I ein ovanfrå-og-ned og instrumentell tradisjon blir kommunar og regionar nytta i bygginga av systemet av nasjonalstatar, til dømes til desentralisering av makt og ansvar til territorium innanfor

nasjonalstatane. I ein nedanfrå-og-opp og kommunikativ tradisjon har kommunar og regionar fungert som livsverdsarenaer for sosial mobilisering, og då gjerne som motkrefter til statsbygginga og utøvinga av nasjonal makt. Ovanfrå-og-ned-politikken blir ofte forbunden med byråkrati, rigiditet, kontroll, undertrykking og avhengigheit. Nedanfrå-og-opp-politikk blir ofte forbunden med det motsette, det vil seie partnerskap, fleksibilitet, nyskaping, frigjering og erfaringslæring. Andre forbind profesjonelle fellesskap, sektorisering og segmentering med ovanfrå-og-ned-politikken, og sosiale fellesskap, tverrsektoriell koordinering, lokal forankring og lokal mobilisering med nedanfrå-politikken.

Modernisering og former for offentlege innovasjonar

Innovasjon blei i private verksemdar lenge forstått i tråd med den austerriske og amerikanske økonomen Joseph Schumpeter sin mykje siterte definisjon av innovasjon som endringar som innebar innføring av ny teknologi, utvikling av nye produkt, nye måtar å organisere verksemda på og erobring av nye marknader (Schumpeter, 1934 og 1954). I praksis blei likevel innovasjon ofte berre kople til utvikling av nye produkt eller forbetring av produkt, og då på ein måte som gjer at innovasjonar blir assosiert med teknologiske fag. Etter kvart, og særleg dei siste tiåra, har dei økonomiske og sosiale sidene ved innovasjon fått auka merksemd, og det har ført til meir fokus på kor viktige dei tverrfaglege aspekta er (Fagerberg, 2005). Ingen enkelt disiplin eller profesjon kan handtere alle sidene ved innovasjon, og innovasjon må difor studerast frå fleire sider. Ikkje minst er det viktig å studere kva som skjer i innovasjonsprosessar, fordi mykje av det som skjer der er viktig for læring i og mellom organisasjonar. I den samanhengen er mellom anna sosiologiske og organisasjonsteoretiske aspekt relevante. Såleis kan ein seie at innovasjon er samansette sosiale prosessar som kjem i stand på grunn av samhandling, læring og evne til fornying (Brown og Duguid, 1991; Hamdouch, 2007; Bessant og Tidd, 2009).

Sørensen og Torfing (2011: 39) skriv at innovasjon i offentleg sektor i dag refererer til ein meir eller mindre intendert og proaktiv prosess som utviklar, implementerer og spreier nye og kreative idear, og som skaper ei kvalitativ forbetring i ein gitt kontekst. Dei understrekar i tråd med dette at innovasjon uttrykker ei intendert handling, at innovasjon inneber at nye idear blir omsette i ny forståing av årsak- og verknadssamanhengar og i endra form, innhald og utval av produkt og prosessar. Til slutt understrekar dei at innovasjonar skal ha påviselege effektar, og at innovasjonar alltid er kontekstuelle. 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:

Successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality. (Mulgan og Albury, 2003:3)

Kort sagt meiner dei at innovasjon er nye idear som fungerer i form av at resultatata blir betre og/eller meir effektive. For å kunne avgjere om innovasjon er vellykka blir dermed desse

spørsmåla avgjerande (Gow, 2014:18): Fungerer endringa? Likar vi resultatet? Har endringa sideeffektar?

Det må her understrekast at det er vanskeleg på førehand å planlegge fullt ut korleis nye tankar og idear skal kunne bidra til ønska resultat. Digmann (2011) meiner såleis at dersom resultatet av eit tiltak er gitt på førehand, så er det ikkje innovasjon. Vidare skriv Digmann at innovasjon er den viktigaste samfunnsmessige drivkrafta for vekst. Å utvikle nye produkt, nye produksjonsprosessar eller endre arbeidsmåtar i ein organisasjon er ikkje tilstrekkeleg i seg sjølv, det nye må omsetjast i praksis og gi endringar i form av opplevde betre varer og tenester eller økonomisk lønsemd osv. Difor handlar innovasjon om å vere dristig og å eksperimentere, og ein må kunne tole at resultatet ikkje er kjent på førehand. Punktvis kan sentrale element i innovasjon skisserast slik:

- Kjend eller ny kunnskap og ressursar brukt på ein nye måte eller kombinert på nye måtar.
- Ideane skal omsetjast i praksis, og dei skal tilføre meirverdi til organisasjonen og samfunnet.

I innovasjonslitteraturen kjem skiljet mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet fram i omgrepa lineære og interaktive former for innovasjon (Asheim og Isaksen, 1997). Den instrumentelle eller *lineære* forma framstiller innovasjon som ein stegvis prosess der organisasjonar hentar idear og konsept frå forskinga, bruker denne kunnskapen til å utvikle nye produkt og eigna produksjonsprosessar, og til å produsere og marknadsføre produkta. Innovasjon blir oppfatta som ein instrumentell rasjonell prosess og aktørrolla til *entreprenøren* som drivkraft er avgjerande for utfallet av innovasjonsprosessen. Entreprenørane og andre involverte blir rekna som rasjonelle nyttemaksimerande aktørar, og leiarane si oppgåve i innovasjonar er å få dei underordna til å implementere leiinga sine mål og visjonar.

Ei forståing av innovasjon basert på kommunikativ rasjonalitet blir fremma av mellom andre Fonseca (2001), som skriv at innovasjonar blir drivne fram av mange likeverdige og gjensidig avhengige aktørar i kommunikative prosessar. I slike interaktive og einingsovergripande samhandlingar blir innovasjon eit ansvarsområde også for leiarane i offentlege, private og frivillige organisasjonar (Crosby og Bryson, 2010). Innovasjon blir i denne modellen ikkje noko som kan styrast utanfrå og ovanfrå og ned, men noko som veks fram i ein situasjon prega av gjensidig avhengigheit, tillit, kommunikasjon og læring. Leiarane si oppgåve i innovasjonar etter denne modellen er å syte for prosessar med kunnskapsutveksling, samforståing og samhandling mellom dei involverte (Rønhovde, 2012).

Medan denne instrumentelle innovasjonsmodellen føreset spesialisering og arbeidsdeling, framstiller den interaktive modellen innovasjon som ein læringsprosess mellom produsentar, kundar, offentlege styresmakter m.m. der design og prøveproduksjon inngår som ein integreert del av produksjonen (Bommert, 2010). I nettverksbasert regionalt utviklingsarbeid reknar Oinas og Virkkala (1997) den interaktive modellen som eit alternativ til den lineære modellen. Asheim og Isaksen (1997) er delvis einige i det, men 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, og dei poengterer at det har vakse fram ei auka erkjenning av at den lineære modellen for innovasjon må supplerast med den interaktive modellen. Dei skriv at i det lange løp må den lokale, uformelle og tause kunnskapen supplerast med generelt tilgjengeleg forskings- og utviklingsbasert kunnskap. Tura og Harmaakorpi (2005) har kome fram til ein liknande konklusjon og held fram at innovasjon no er like mykje ein sosial som ein teknisk prosess, og at den innovative kapasiteten er viktig. Den *innovative kapasiteten* til eit system blir oppfatta som organisasjonars og nettverks evne til å fange opp endringar i omgivnaden og til å utnytte ressursar og kompetanse i innovative prosessar med sikte på å auke nettverka sine konkurransefortrinn.

Modernisering og handlingsteoriar

Modernisering, endring og handtering av kriser relatert til ei ikkje berekraftig utvikling, handlar om styresmaktenes handlingskapasitet og legitimitet. Det vil seie å kunne førebu seg, gi handlingar meining og å lære av det ein gjennomfører. Det eksisterer ein dynamisk relasjon mellom handlingskapasitet og legitimitet, slik at høg handlingskapasitet styrker legitimiteten, men også slik at låg handlingskapasitet svekker legitimiteten (Ansell, Boin og Keller, 2010). Eller sagt på ein anna måte: utan handlingskapasitet ingen legitimitet, og utan legitimitet ingen handlingskapasitet. Handlingskapasitet blir ofte knytt til instrumentalitet og makt, medan legitimitet blir knytt til borgaranes tillit til kvarandre og til styresmakten og andre symbolske faktorar. På den måten blir handlingsteoriar sentrale i drøftingar av modernisering, endring og krisehandtering.

Handlingsteoriar handlar om korleis vi oppfattar situasjonen og korleis ein kan forstå og forklare aktørar sine intenderte handlingar. Det vil seie kva som styrer handlingane våre, anten dei er individuelle eller kollektive. Handlingsteoriar er som omgrep nær knytte til omgrepet rasjonalitet. Rasjonalitet gjeld generelt aktørane sitt forhold til verda, det vil seie korleis ein person oppfattar og opptrer overfor omgivnadene sine. Rasjonalitet er å kunne handle på ein måte som står seg mot kritikk. Rasjonalitet inneber difor ei refleksiv innstilling, det vil seie ei evne til å innfri kunnskapsføresetnader, til å lære og til å korrigere åtferd. Eit minimumskriterium for rasjonalitet er at det er eit samsvar mellom det vedkomande intenderer, og det vedkomande gjer. Drøftinga av slike teoriar er eit stor tema i samfunnsvitskapane, og fordi planlegging handlar om aktørar som forsøker å knyte saman kunnskap og handling for å oppnå sin mål, synest handlingsteoriar som er knytte til to dikotominar å vere mest relevante:

1. Dikotomien mellom eit *aktørretta* (voluntaristisk) syn som forstår handlingar som målretta og viljestyrte handlingar, og eit *strukturetta* (deterministisk) syn på aktørane handlingar som resultat av påtrykk frå omgivnaden (hendingar).

2. Dikotomien mellom eit *instrumentelt* og eit *kommunikativt* syn på det å knytte samanheng mellom kunnskap og handling, anten gjennom maktutøving eller meningsdanning.

Ein kan oppfatte planlegging som eit framtidretta arbeid der aktørar prøver å oppnå kontroll over sine omgivnader og ressursar for gjennom desse å kunne gjennomføre sine intensjonar. Men planlegging må då ikkje oppfattast som rein instrumentell planlegging som føreset at den planleggande aktøren har makt over alle nødvendige verkemiddel for å oppnå den ønskete situasjonen. Planlegging er i stor grad også ein kommunikativ aktivitet basert på argumentativ fornuft og tilpassing til andre aktørar. Det ønskelege må heile tida settast opp mot det rettfærdige og gjennomførbare. Instrumentelle handlingar som vektlegg aktørane sine formålsrasjonelle eigeninteresser og frie vilje, utan særleg avgrensing frå omgivnaden (voluntarisme), er ei form for perfekt instrumentell rasjonalitet. Blir omgivnaden tillagt ei avgrensande og strukturerande avgjerande kraft på aktørane sine handlingar (determinisme), kan ein snakke om avgrensa instrumentell rasjonalitet. Etter den same logikken vil den perfekte forma for kommunikativ rasjonalitet vere aktørar i kommunikative prosessar der handling gror fram i læringsprosessar, og der aktørane underkastar seg dei kollektive handlingane som desse prosessane gir. Samstundes er det ein føresetnad at ein arbeider for ein høveleg maktbalanse med sine omgivnader. Avgrensa kommunikativ rasjonalitet har ein når strukturelle krefter undertrykker dei frie kommunikative prosessane. Sjå tabell 2.1. Fellesnemnaren for dei fire situasjonane er i kva grad framtida er føreseieleg.

Tabell 2.1 Situasjonskjenneteikn og ulike former for rasjonelle handlingar

	Endringar som resultat av aktørars handlingar Endogent og aktørretta fokus Voluntarisme	Endringar som resultat av strukturerande krefter Eksogent og strukturretta fokus Determinisme
Instrumentell rasjonalitet Klare samanhengar mellom årsak og verknad	Framtida er i stor grad føreseieleg Perfekt instrumentell rasjonalitet	Framtida er i noko grad føreseieleg Avgrensa instrumentell rasjonalitet
Kommunikativ rasjonalitet Uklare samanhengar mellom årsak og verknad	Framtida er i noko grad uføreseieleg Perfekt kommunikativ rasjonalitet	Framtida er i stor grad uføreseieleg Avgrensa kommunikativ rasjonalitet

Dikotomien: aktørar versus struktur i offentleg planlegging

Aktør versus struktur blir ofte framstilt som ein ekte dikotomi, men det som blir drøfta mest er relasjonane mellom dei. Ein må forstå aktørar sine handlingar som individs utøving av makt, men fordelinga av makt mellom individ i samfunn er styrt av sosiale strukturar. Difor har omgrepa aktør versus struktur mange parallellar i omgrepsspar som individ og samfunn, voluntarisme og determinisme, endogen og eksogen forklart utvikling, og det å rekne organisasjonar og institusjonar som lukka system med svak eksogen påverknad og opne system med sterk eksogen påverknad. I desse dikotomiane er det graden av ekstern påverknad på individ sin frie vilje til realisering av eigen nytte som er fellesnemnaren. Skilnaden mellom voluntarisme og determinisme går på i kva grad ein meiner framtida kan skapast eller er eit resultat av historiske prosessar. I ein situasjon der det er vilkår for voluntarisme, vil dei strukturelle avgrensingane på den frie viljen vere liten, og om ein har makt, kan ein i stor grad skape framtida slik ein ønsker den. Dersom dei strukturelle avgrensingane på den frie viljen er sterk, er situasjonane meir deterministisk, og moglegheitene for å skape framtida etter eige ønske kan vere minimal. Når ein i praksis vel eit voluntaristisk perspektiv, vil ein ofte oppfatte aktøren som eit lukka system og på den måten oversjå dei strukturerande kreftene i omgivnaden. På same måte vil ein med å vektlegge eit deterministisk perspektiv stå i fare for å oversjå aktøren sine endogene krefter.

Over tid synest det i fag som planlegging, innovasjon og organisasjonsteori å ha skjedd ei utvikling frå aktørfokus til strukturfokus, til så og samle seg om ein mellomposisjon der aktør versus struktur eigentleg ikkje er ein ekte dikotomi, men at det er klare gjensidige relasjonar mellom aktørar og strukturar. Sosiologen Anthony Giddens har gjennom sitt omgrep strukturering bidratt mykje til å klargjere relasjonane mellom aktørar og strukturar. Målet med hans *strukturasteori* er å oppheve dikotomien mellom *objektivistisk* og *subjektivistisk* forståing av sosial praksis, og å forklare korleis samfunn blir ordna og integrert i tid og rom. Hans hovudbodskap er at aktørar og strukturar påverkar kvarandre gjensidig. Han skriv at struktureringa er inni oss sjølve. Vi bekreftar, utfordrar eller forandrar dei strukturelle kreftene, og gjennom den prosessen endrar vi oss sjølve og vår kultur. Vi er fødde inn i sosiale relasjonar og lever i dei heile vårt liv, og vi er lenka til spesielle historiske og geografiske tilhøve som utgjer vårt materiell av ressursar og erfaringar. Når vi prøver å utvikle vår individuelle identitet og sosiale relasjonar, er vi "strukturerte" av det som har skjedd før. Vi er innvovne i desse strukturane (embedded), og dei er aktive krefter som ber maktrelasjonar med seg over tid. Slike strukturar opererer i rutiniserte og "tekne for gitte" måtar. Vi brukar dei som ein del av dagleglivet, det vil seie som ein "taus" kunnskap. Strukturane ber dermed med seg ikkje berre teknikkar, men også paradigme og doktrinar som påverkar våre tankar og handlingar.

Dikotomien aktør versus struktur i planlegging handlar om i kva grad ei planleggande eining 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 inneber det eit skilje mellom om det offentlege er den sentrale aktøren med stor makt til å vedta samfunnsendingar, eller om andre aktørar sine handlingar eller aktøruavhengige hendingar dominerer

samfunnsutviklinga. Det vil seie i kva grad endring og utvikling skuldast aktørane sine handlingar eller hendingar som følgje av strukturerande krefter i omgivnaden. I samfunnsdebatten kjenner ein desse posisjonane att når det går bra eller dårleg for ei eining. Til dømes vil ein leiar i kommunar forklare god måloppnåing på folkehelseområdet med at kommunen har jobba godt (aktørperspektiv), men når måloppnåinga er svak, er forklaringa rammevilkåra og andre eksterne hendingar (strukturperspektiv). Denne todelinga gjeld også innovasjonslitteraturen når det blir skilt mellom endogene og eksogene faktorar. To klassikarar innanfor institusjonell økonomi blir då trekte fram. Joseph Schumpeter (1949) vektla *entreprenøren* si rolle i innovasjon og økonomisk utvikling, og Alfred Marshall (1923) vektla industrielle distrikt med både *external economies* og *agglomeration economies* når han skulle forklare økonomisk utvikling. På den måten får dei fram at ikkje berre marknaden er ei viktig innovasjonskraft (eksogene krefter), men at innovasjonar er sterkt påverka av uformelle institusjonar som kultur, vanar, normer, spelereglar og menneske (endogene krefter). Seinare har den amerikanske akademikaren Michael E. Porter (1990) bidrege med omgrep som *næringsklynger* der konkurransekraft blir skapt i lokale prosessar, og ikkje minst har ein annan amerikansk akademikar, Richard Florida (2012), bidrege til å utvikle omgrepet *lærande regionar*, der forretningsklima blir supplert med menneskeklima, og der den såkalla kreative klassen forklarar mykje av større byars utvikling.

Dikotomien: Instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i offentleg planlegging

Dikotomien *instrumentell* og *kommunikativ* planlegging inneber maktkamp der det mellom anna handlar om å sameine ønske, behov og ressursar mellom ulike aktørar anten dette gjeld spontane, organiserte eller tvungne handlingar. Denne dikotomien går på å utnytte kunnskap frå fortid og notid til å forme framtida, men framtida er grunnleggande usikker, mellom anna fordi den konvensjonelle logikken er heilt ute av stand til å avgjere sanningsinnhaldet i påstandar om framtida. Forming av framtidsbildet kan difor oppfattast som ein maktkamp.

Dikotomien kan knytast til det gjennomgåande skiljet mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, mellom det rasjonelle og det naturlege, eller det styrte og det grodde. Her er det spørsmål om graden av sannsyn i kausalsambanda mellom årsak og verknad, og i kva grad desse kan nyttast som middel til å nå mål. Dersom ein aktør har kausal kunnskap, kan dette gi han makt til å styre utviklinga. Dersom ein ikkje har slik kunnskap, blir det aktørane si erkjenning av kva som kan verke som fornuftig her og no, som blir avgjerande for val av handlingar.

Eriksen (1993a) hevdar at den instrumentelle rasjonaliteten har gjort at vi forstår modernisering som eit uttrykk for framsteg, og at framsteg blir assosiert med effektivisering og rasjonalisering. Rasjonaliteten viser til den økonomiske, teknologiske og (natur)vitskaplege framgangen i samfunnet. Dersom vi legg den instrumentelle rasjonaliteten til grunn for reformer i den "moderne staten", skal staten bli betre som instrument til å fremme formålet sitt. Men i moderniseringssamanheng må vi også spørje om det offentlege har blitt meir demokratisk, rettferdig og humant og ikkje berre meir effektivt og resultatorientert. Eriksen

(1993a) konkretiserer dette med å stille spørsmålet om det blir teke nok omsyn til alle grupper, deira behov, interesser og krav på respekt, og om den offentlege sektoren sin aktivitet er i tråd med gyldig moral og gyldige rettsstandardar. Eriksen finn store manglar ved dagens rådande oppfatning av modernisering, og han argumenterer sterkt for å legge vekt på andre rasjonalitetsformer, spesielt kommunikativ rasjonalitet.

I den instrumentelle rasjonaliteten reiser ei kvar handling eit kunnskapskrav om formål og resultat som gjer at rasjonalitet kan evaluerast (*formålsrasjonalitet*). Det vil seie at handlingar skal bygge på vitskapleg objektiv kunnskap med klare samanhengar mellom årsak og verknad som er uavhengig av tid og rom. Men når folk gir grunnar for vala sine, kan andre vurdere kor fornuftige dei er, og dermed eksisterer det også ein intersubjektiv målestokk for rasjonalitet. Det vil seie ein kommunikativ rasjonalitet som krev at handlingar gir mening i den aktuelle situasjonen.

For å forstå dei to rasjonalitetsformene, kan vi ta utgangspunkt i Habermas sine omgrep *systemet og livsverda* og hans påstand om at moderniseringa av samfunnet medfører at systemet koloniserer livsverda (Habermas, 1984). Kriteriet for *instrumentell-/formålsrasjonalitet* er knytt til den objektive delen av systemverda og inneber at ein vel dei beste midla for å nå eit mål (mål- og middelkonsistens). Når aktøren har kalkulert omgivnadene sine på ein riktig måte og funne ut kva dei består av, og kva for handlingsalternativ som finst, vil vedkomande også vere i stand til å gjere rasjonelle val (perfekt instrumentell rasjonalitet). Ei formålsrasjonell handling er *instrumentell rasjonell* i den grad den er basert på tekniske handlingsreglar med objektive standardar for å vurdere konsekvensar og resultat (Weber, 1978). Ei formålsrasjonell handling er *strategisk eller kontekstuell rasjonell* når den er basert på reglane for rasjonelle val i form av vurderingar av andre aktørar sine val (avgrensa perfekt rasjonalitet). Ved å ta omsyn til andre aktørar kan ein sjølv prøve og feile og dermed bli betre i stand til å gjennomføre meir rasjonelle handlingar (Elster, 1989).

Det instrumentelle kriteriet for mål- og middelkonsistens blir likevel kritisert for å vere for snevert til å fange opp kva som er rasjonelt/irrasjonelt når ein har med sosiale og subjektive forhold å gjere. Den *kommunikative rasjonelle* handlinga er tilordna Habermas si livsverd og den sosiale delen av systemet. Her er kriteriet for rasjonalitet i kva grad aktørane maktar å oppnå gjensidig forståing med kvarandre (Habermas, 1984). Her gjeld det meir å gi adekvate uttrykk for personlege opplevingar, behov og interesser og å forstå sosiale normer og kva som er passande i forhold til medmenneska, enn å maksimere ein gitt funksjon. Som oppsummering kan vi referere til Habermas, som seier at:

I kommunikative sammenhenger kaller vi ikke bare den rasjonell som framsetter en påstand og overfor en kritiker kan begrunne den ved å vise til overensstemmende belegg (instrumentell rasjonalitet). Rasjonell kaller vi også den som følger en etablert norm (kontekstuell rasjonalitet) og som kan rettferdiggjøre sine handlinger overfor en kritiker ved å forklare en gitt situasjon i lys av legitime forventninger (kommunikativ rasjonalitet). Habermas (1984:34)

Livsverda er å oppfatte som ei subjektiv verd av personlege opplevingar og affektive relasjonar. Det sivile samfunnet, politiske parti og folkevalde styringsorgan er viktige arenaer for å skape og halde ved like livsverda. Med *det sivile samfunnet* meiner ein til vanleg fellesskap som nabolag, frivillige organisasjonar, interesseorganisasjonar, kooperative ordningar m.m. Gjennom frie demokratiske prosessar kan livsverda bidra til å integrere folk i moraldannande fellesskap. Kunnskapen om livsverda og den sosiale delen av systemverda har vi berre tilgang til som språk- og handlingskompetente individ. Dette kjem av at ytringar om subjektive og sosiale forhold i langt mindre grad kan etterprøvast vitskapleg enn utsegner som er knytte til den objektive delen av systemverda. Difor fører moderniseringa av samfunnet og den tilhøyrande vektlegginga av objektiv kunnskap til at systemet lett dominerer over livsverda.

Dikotomien instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet handlar om i kva grad den planleggande eininga reknar planlegging som ein prosess der ein har makt til å omsette kunnskap til handling gjennom ein lineær og intervensjonell prosess. Eller om den planleggande eininga reknar planlegging som ein meningsdanningsprosess som involverer mange, og der dei involverte i fellesskap utviklar nye problemforståingar og problemløysingar, og der dei involverte omset nyvunnen kunnskap til relevante handlingar. Tilnærma rein instrumentell planlegging 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 grunngjevne med forskningsbaserte årsak-verknadssamanhengar (evidensbasert). Innovasjonsteorien omtalar liknande prosessar med arbeidsdeling mellom forskarar, teknologar og praksis som lineær innovasjon. Tilnærma rein kommunikativ planlegging har ein når den planleggande eininga involverer alle (relevante) borgarar i opne offentlege 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 brei deltaking i prosessen og med stor innverknad på planen. Når likeverdige aktørar samhandlar for å skape noko nytt, nyttiggjort og nyttig, kallar innovasjonsteorien det for interaktiv innovasjon.

Skiljet mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet ligg også til grunn for managementretninga og demokratiretninga i synet på offentleg samfunnsstyring og organisering av offentleg sektor. Den første vektlegg styring ovafnrå og samordning av handlingar, medan den andre vektlegg endring nedanfrå og samhandling. Desse to retningane er også representerte i dei to omgrepa offentleg styringsverk (government) og partnerskapsstrukturar (governance). Rhodes (1997) skriv at medan government refererer til eit politisk system basert på veldefinerte hierarkiske relasjonar knytte opp til eit nasjonalt og folkevalt styringsverk, refererer governance til eit lausare styringssystem med fragmentert politisk og økonomisk makt der grensene mellom og innan privat, offentleg og frivillig sektor blir utviska.

Korleis vi posisjonerer oss i høve til dikotomien instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet, pregar synet vår på menneske, modernisering m.m. Basert på Eriksen (1993a) har vi i tabell 2.2 laga ei samanstilling av korleis dette kan kome til uttrykk.

Tabell 2.2 Instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet

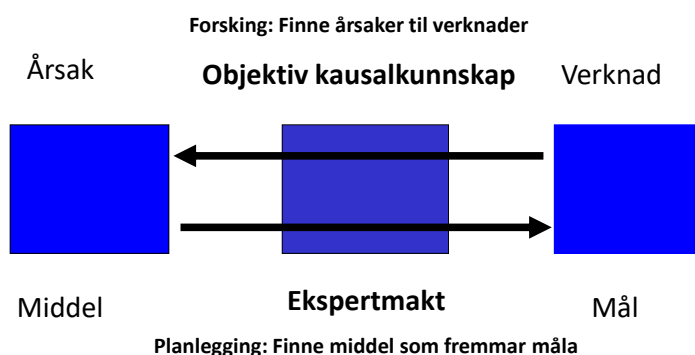
	Instrumentell rasjonalitet	Kommunikativ rasjonalitet
Synet på menneske	Menneska som egoistiske vesen som må kontrollerast og sanksjonerast (nyttelogikk)	Menneska har evne til å handle med både egne og andre sine mål for auge (normlogikk)
Synet på folk si meining	Noko ein kan rekne seg fram til ved å telle stemmer, gjennomføre meiningsmålningar og brukarundersøkingar (aggregering)	Noko som veks fram i meiningsbrytingsprosessar. Gjennom offentlege diskusjonar blir standpunkt testa og ein felles vilje veks fram (deliberasjon)
Synet på offentleg sektor	Reagerer teknisk basert på kost-nyttevurderingar og ikkje normativt Middel til å maksimere innbygarane sine preferansar Offentleg sektor har ingen verdi i seg sjølv, framstår som ei servicebedrift Legg til rette for privatisering for å utnytte ressursar mest muleg effektivt	Skal produsere velferdsgode på riktig måte Prosesen er derfor like viktig som effektiviteten Individa har rett på respekt og moglegheiter til utvikling Det krevst både eit moralsk og etisk perspektiv
Synet på modernisering av staten	Den moderne stat skal bli eit betre instrument Uttrykk for framsteg i form av effektivitet og resultatoppnåing Vektlegg teknisk og økonomisk nyvinning og resultat	Den moderne stat skal ivareta moral, etikk og rettsstandardar Uttrykk for meir demokrati, rettferd og humanitet Vektlegg ulike grupperes behov, interesser og verdiar
Synet på organisasjonsdesign	Mekanisk organisasjonsform Kommandomakt Vertikal interaksjon Autoritets-hierarki Kalkulering, optimalisering	Organisk organisasjonsform Meiningsdanning Horisontal interaksjon Flate strukturar, likeverd Læring, sosialisering
Synet på gjennomføring og makt	Oppnå det som er nyttig for samfunnet ved å direkte og indirekte påverke aktørane atferda Fokus på vedtaksprosedyre, jobbinstruksar, kommandosystem	Ein prosess som set deltakarane i stand til å løyse problem som det ikkje finst førehandsdefinerte løysingar på Fokus på ideelle samtalar med maktlikevekt og grunngevingstvang
Synet på evaluering og læring	Folk kan lære i høve til val av middel for å nå sine preferansar i form av behov, interesser og mål (første ordens preferansar)	Folk kan også lære i høve til preferansane som egne behov, interesser og mål blir evaluert i høve til (andre ordens preferansar)
Synet på legitimering av politikk	Knytt til å rettferdiggjere sine val i høve til nytte-kostnads kalkulering Nødvendigheita av å nå måla, legitimerer maktbruken	Kjernen i demokrati er at folket er kjelda til legitimitet Det som skal vere gyldig i eit kollektiv, kan berre medlemmane sjølve avgjere

Kjelde: Basert på Eriksen (1993a)

Instrumentell eller kommunikativ rasjonalitet i planlegging og politikk?

Instrumentell og kommunikativ rasjonalitet kan oppfattast som to ytterformer, og dei kan knytast til to ulike epistemologiar (kunnskapsteoriar). Den instrumentelle rasjonaliteten er positivismen sin kunnskapsteori i praksis. Oppfatninga er her at det gjennom vitenskaplege, hypotetisk deduktive prosessar kan skapast objektiv kunnskap som gjeld uavhengig av konteksten. Det kontrollerte eksperimentet står som eit metodisk ideal. Positivismen dominerte frå slutten av 1800-talet, og "Wien-sirkelen", med mellom andre August Comte, var ei sentral drivkraft. Den berande doktrinen for positivismen var å reinse verda for religion og mystikk og å oppnå kontroll over samfunnet gjennom kunnskap og teknikkar. Dei einaste sanne standpunkta om verda var dei som var baserte på empiriske observasjonar. Påstandar som ikkje var analytisk eller empirisk testbare, skulle forkastast. Dette førte til eit søkelys på naturlover og hypotetisk deduktiv forskingsdesign for å avdekke samanhengar mellom årsak og verknad (Slagstad, 1976). Dette blir kalla epistemologien om objektiv kunnskap, sjå figur 2.1.

Friedmann (1978) hadde som formål å lage ein alternativ epistemologi til bruk i sosiale samanhengar som erstatning for epistemologien om objektiv kunnskap som er basert på det positivistiske vitenskapsidealet. Han starta med å slå fast at den positivistiske epistemologien er dominerande i vår tid. Han har tre nivå, eller verder, som Friedmann kallar dei: verd 1 praksis, verd 2 teknologi og verd 3 vitenskap. Den eigentlege vitenskapen og den objektive kunnskapen finst i verd 3. Verd 2 bruker denne kunnskapen, og verd 1 er praksisfeltet. Denne epistemologien bygger på ein definisjon av *objektiv kunnskap* som ein kunnskap som er uavhengig av observatørar. Det vil mellom anna seie at det er mogleg å skaffe fram kunnskap som er uavhengig av tid, rom og av vilje.



Figur 2.1 Epistemologien om objektiv kunnskap

Ulemper ved epistemologien om objektiv kunnskap

Friedmann (1978:73–74) summerer sin kritikk av epistemologien om objektiv kunnskap knytt til sosiale handlingsmiljø slik:

- Kunnskapen er ein del av vår sosiale konstruksjon og er avhengig av paradigme.
- Kunnskapen er omgitt av mytar fordi heilskaplege teoriar er vanskelege.
- Kunnskap er ikkje generell, abstrakt og uavhengig av tid og rom.
- Kunnskap om framtida kan ikkje vere objektiv.
- Verda er i stadig forandring.
- Objektiv kunnskap kan vanskeleg brukast til å predikere/framskrive.
- Berre levande kunnskap kan brukast til å skape samfunn.

På bakgrunn av denne kritikken forkastar Friedmann det positivistiske vitenskapsidealet og dermed også framgangsmåten med å skaffe fram objektiv kunnskap gjennom verifisering og falsifisering av hypotesar i ein deduktiv forskingsdesign. Friedmann held deretter fram *epistemologien om sosial praksis* som eit alternativ til den positivistiske epistemologien. Denne epistemologien meiner han kan først attende til Aristoteles, fordi sosial praksis refererer til moralske handlingar i offentlege samanhengar, og fordi handlingar er knytte til normer om korleis vi bør leve med kvarandre. Friedmann sin epistemologimodell har ei verd og ein levande teori som set fakta inn i verda. Modellen har samanhengar mellom sosial handling, teoretisk kunnskap, praktiske strategiar og sosiale verdiar, sjå figur 2.2.



Figur 2.2 *Epistemologien om sosial praksis. Basert på Friedmann (1978 og 1987)*

Som ein parallell til den positivistiske vitskapen si *feileliminering* gjennom verifisering og falsifisering argumenterer Friedmann for *kontinuerleg kritisk evaluering* og *suksessiv revidering* av komponentane i modellen. Sosial-praksis-epistemologien blir såleis også ein modell for *sosial læring*, der læringa skjer i interaksjon mellom radikal praksis og kritisk erkjenning. Modellen formidlar såleis at sosial praksis veks fram gjennom kontinuerleg kritisk evaluering og suksessiv revidering av komponentane i modellen etter som ting går gale. Modellen fører til personleg vekst og auka kompetanse ved at deltakarane knyter saman kunnskap og handling når dei vekslar mellom kritisk erkjenning og ny praksis.

Fordelar med sosial-praksis-epistemologien

Friedmann trekker fram følgjande fordelar med denne modellen (Friedmann, 1978:87):

- Kunnskapen veks fram av konfliktsamanhengar og har difor ein politisk dimensjon.
- Kunnskap og handling kan knytast til ein modell for demokratiske prosessar.
- Alle som vil, kan delta, og det eksisterer ikkje monopol og utprega elitar.
- Normative bidrag blir ikkje smugla inn, men blir opent framlagde for kritikk.
- Skiljet mellom objektiv og subjektiv kunnskap forsvinn, og abstrakt og konkret kunnskap blir kombinerte i ei enkel akt om læring og praksis.
- Modellen kan brukast til teoriformulering. Det som er lært i ein situasjon, kan vere abstrakt kunnskap i ein annan situasjon.

Friedmann hevdar vidare at sjølv om epistemologien om sosial praksis overgår epistemologien om objektiv kunnskap, så er det langt fram til den kan erstatte den objektive kunnskapslogikken, og det er kanskje heller ikkje ønskeleg. I det moderne samfunnet har den instrumentelle logikken fått dominere over den kommunikative, men Habermas (1996) og mange med han (til dømes Dryzek, 1990; Friedmann, 1992; Forester, 1993; Healey, 1997 og 2009) meiner at i ein politisk legitimerande prosess må den kommunikative fornufta vere overordna den instrumentelle. 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. Denne prosessmodellen er grundig presentert i kapittel 8. Prosessmodellen har legitimitetsomgrep som liknar mykje på den delen av institusjonell organisasjonsteori som tillèt å oppfatte institusjonar som både over-individuelle sosiale fakta og samstundes reproduserte eller konstruerte gjennom praksisen til aktørane (Bukve, 2012:60).

Schön (1986) viser ikkje til Friedmann, men han argumenterer mykje likt Friedmann. Schön (1983) hevdar såleis at positivismen har medført at praksis som ein utøvd profesjonell aktivitet blir grunnleggande instrumentell, og at problemløysinga blir gjort rigorøs ved bruk av vitskap, teori og teknikk. Utøvarane har danna *profesjonar* bygde på kjenneteikn som basiskunnskap (fagdisiplin), anvend vitskap og handlingskompetanse. Ein del av desse utøvarane har gjennom praktiseringa av det positivistiske vitskapsidealet laga seg systematiserte kunnskapsbasar med fire viktige eigenskapar. Kunnskapen er spesialisert, stabil, standardisert og vitskapleg. Desse aktørane har danna det Schön kallar *overprofesjonar*.

Legar, ingeniørar og økonomar er døme på slike profesjonar. Andre yrkesutøvarar kan omtalast som *underprofesjonar* eller *semiprofesjonar*. Typiske døme er her planleggarar, samfunnsarbeidarar, sosialarbeidarar og andre som bygger kunnskapen sin på deltaking i sosial handling. Desse yrkesutøvarane er ute av stand til å utvikle ein base for systematisk vitskapeleg kunnskap, fordi dei same handlingane gir skiftande resultat i ulike kontekstar. På den måten blir spesielt handlingskompetansen svekt, fordi samanhengen mellom kunnskap og handling både er kompleks og labil.

Schön ber oss innrømme svakheitene ved positivismen og heller søke etter ein epistemologi som er basert på praksis i kreativitet og intuitivitet, lik den som praktikarane bringar inn når dei står overfor unike og komplekse situasjonar med uvisse, ustabilitet og konflikter. Schön hevdar at instrumentell rasjonalitet er ein prosess for problemløysing, men ikkje for problemformulering. Han argumenterer med at instrumentelle handlingsmodellar ikkje fangar den verkelege verda. Modellane taklar ikkje uvisse i form av ustabilitet og kompleksitet, og dei er ikkje i stand til å handtere målkonflikter. Til slutt legg han til at instrumentell rasjonalitet ikkje er den einaste synsmåten som eksisterer, det finst andre konkurrerende former for rasjonalitet. Han trekker fram *den reflekterande praktikaren* og skriv at når vi reflekterer medan vi handlar, blir vi forskarar i ein praktisk kontekst. Vi tenker på kva vi gjer medan vi gjer det, og vi har ofte ein "stum" kunnskap som vi bygger på. Vi er ikkje uavhengige av teoriar og teknikkar, men lagar teori på tilfelle (kasus). Denne forma for rasjonalitet er eigna til å takle uvisse, fordi den ikkje held mål og middel, kunnskap og handling frå kvarandre, men utviklar dei interaktivt. Implementeringa skjer i augneblinken og veks fram gjennom ein reflekterande interaksjonsprosess mellom refleksjon og handling. Etter kvart vil vi ha *ein stum kunnskap* som vi bygger handlingane våre på. Men nettopp denne kunnskapen kan vere ei svakheit ved den reflekterande praktikaren. Spesialistar har til dømes mykje stum kunnskap basert på tidlegare erfaringar. Difor kan dei framstå som kjedelege, utbrende og overlærte, men dei kan også ha blitt dregne inn i handlingsmønster med feil dei ikkje klarer å korrigere, og dermed bli uoppmerksame på fenomen som ikkje passar inn i det etablerte handlingsmønsteret. Den reflekterande praktikaren må difor inngå i kommunikative samanhengar der slike irrasjonelle handlingar blir avdekte og korrigerede.

Friedmann får også støtte for tankane sine hos Bolan (1980), som skriv om *praktikarane som teoretikarar*. Han tek også utgangspunkt i at avstanden mellom teori og praksis, kunnskap og handling, er større enn nokon gong. Han meiner at ein kvar episode er spesiell, og at dei mest meningsfylte teoriane er dei som er konstruerte i hovuda på praktikarane og utprøvde i praksis. Han hevdar, som Friedmann, at profesjonell praksis er guida av kunnskap, og at kunnskap er dregen ut av praksis. Bolan meiner at handlingar er styrte av normer, interesser og verdier. Planleggaren bør såleis ikkje berre oppfattast som ein instrumentell problemløysar, men også som ein politisk person som representerer normer, interesser og verdier. Bolan hevdar at dersom vi gjer planleggarane til profesjonelle og instrumentelle problemløysarar, kan ein effekt bli at vanlege borgarar blir lite sjølvhjelpete, og at dei kjem inn i eit strukturelt avhengigheitsforhold til dei profesjonelle hjelparane. Denne

utviklingsprosessen kan verke sjølvforsterkande, slik at avstanden mellom kunnskap og handling blir enda større. Resultatet kan mellom anna bli at meir kunnskap blir samla på få hender, og at alle dei personane som samfunnet forventar skal bidra med handlingar, ikkje får tilgang til den nødvendige kunnskapen for å utføre fornuftige handlingar. Bolan (1980:272) meiner difor at vi ved utdanning, opplæring og trening av planleggarar, sosialarbeidarar mfl. bør legge mindre vekt på tekniskar og metodar og større vekt på:

- Konkrete situasjonar, fordi generell teori har lite å tilby når den møter konkrete realitetar, og fordi innovasjon, kreativitet og læring kjem meir frå praksis enn frå kontemplasjon.
- Ferdigheiter i språk og kommunikasjon.
- Forståing av menneskets tilvære, behov, ønske og åtferd.
- Tvitydigheit i handlingar og delaktivitetar innanfor heilskapar.
- Evaluering av planhandlingar og læring av praksis.

Nødvendig å legge vekt på kommunikativ rasjonalitet i planlegging og politikk

Krav om openheit, maktlikevekt og grunngevingstvang

Vi meiner at diskusjonen så langt har vist at arbeidet med berekraftig utvikling har vore dominert av ein instrumentell logikk, og at den må supplertast med meir kommunikative former for planlegging for at vanlege folk skal forstå meininga med arbeidet og sjølve engasjere seg i arbeidet. Habermas skriv at ein ikkje kan tvinge fram kommunikativ rasjonalitet hos aktørane, og at konsensus berre kan kome i stand i den grad aktørane overheld krava til den *tvangsfrie diskursen* eller den *ideelle samtalen* (perfekt kommunikativ rasjonalitet). Dersom all handlingstvang og alle tids- og ressursavgrensingar ikkje er sette til side, vil situasjonen bli forstyrra (avgrensa kommunikativ rasjonalitet). Ved å innføre *maktlikevekt, grunngevingstvang og offentlegheit* meiner han at den kommunikative logikken kan styrkast både i samfunn og organisasjonar (Habermas, 1984, 1987 og 1996). Den herredømfrie eller tvangsfrie diskursen er etablert som den ideelle samtaleforma for å fremme kommunikativ handling. Vi tolkar ikkje desse krava slik at det ideelle plan- og utviklingsarbeidet skal vere utan instrumentell makt og særinteresser, men heller at plan- og utviklingsarbeid skal vere ein prosess der særinteresser blir avstemde mot kvarandre, og der ulike former for plan- og strategidokument gir uttrykk for ein brei allmenn vilje som kan akseptrast og støttast av mange aktørar.

Validitetskrav

Frå Habermas sine arbeid, kan ein utleie føresetnadene for den *tvangsfrie diskursen*:

- 1 Alle individ som kan tale og handle, har høve til å delta.
- 2a Alle har høve til å stille spørsmål ved eit kvart forslag.
- 2b Alle har høve til å lansere eit kvart forslag.
- 2c Alle har høve til å uttrykke sine haldningar, ønske og behov.
- Ingen talar skal hindrast av tvang, korkje frå innsida eller utsida av diskursen, i å gjere bruk av rettane som er sikra dei under punkt 1 og 2.

Den herredømfrie eller tvangsfrie diskursen er etablert som den ideelle samtaleforma for å fremme kommunikatív handling. Når aktørar trer inn i ein reell argumentasjon, er føresetnadene i alle fall implisitt:

- at aktørane er interesserte i å kome fram til felles forståing og semje med kvarandre;
- at dei er frie og likeverdige, og potensielt like kompetente;
- at alle må innrømme feil og endre oppfatning når dei blir møtte med betre argument;
- at alle opptrer autentisk og sannferdig overfor kvarandre.

Som Habermas meiner Forester at kommunikasjon ikkje treng vere forstyrra, og at den ideelle diskursen er eit middel til å oppnå ei planlegging som er prega av uforstyrra kommunikasjon med openheit, maktlikevekt og grunngevingstvang. Dess meir avgjerdene bygger på gyldige argument og ikkje på særinteresser, makt og mytar, dess meir uttrykker dei også allmenne interesser og kan bli aksepterte (Eriksen, 1993a). Det er vanleg å rekne dette som validitetskrava til den ideelle samtalen: det ein seier skal vere *samanhengande forståeleg, empirisk sant, normativt riktig, subjektivt autentisk* og *empiriske fakta*. Dei personane som ikkje tilfredsstillar desse krava i kommunikasjonsprosessar, viklar seg inn i sjølvmotseiingar og inkonsistensar som kan møtast med kritikk. Denne typen åtferd undergrev legitimiteten til personane, og kven vil vel det? Når desse fire validitetskrava er dårleg oppfylte, kan det forstyrre kommunikasjonen på ansikt-til-ansikt-nivå, i organisasjonar og i samfunnet, påpeikar Forester. Han skriv også om kva for framgangsmåtar som kan nyttast for å minske forstyrringa, sjå tabell 2.3.

Tabell 2.3 Normer for kommunikasjon og kva ein kan sjekke

Normer for kommunikasjon	Kva ein kan sjekke
Samanhengande forståeleg	Sjekke om det som blir sagt, blir oppfatta og forstått
Normativt riktig	Sjekke om det som blir sagt, er i samsvar med normer, reglar, planar m.m.
Subjektivt autentisk	Sjekke om det som blir sagt, er oppriktig ekte meint i forhold til intensjon
Empiriske fakta	Sjekke om det som blir sagt, er sant eller usant i forhold til fakta

Kjelde: Forester (1980:280)

Krav til deltakarane og ordstyraren i tvangsfrie diskursar

Den sokratiske arven om å stille spørsmål for å framtinge eigenrefleksjon og argumentasjon er tydeleg i teorien om kommunikatív handling, og denne arven gir retningslinjer for korleis

ein skikkeleg argumentasjonsprosess skal vere. Eriksen (1993a:62) bygger på denne arven når han skriv at deltakarane bør følgje desse normene:

- Dei skal i argumentasjonen seie frå om sine egne oppfatningar;
- dei skal vere kritiske utan å spele rolla som djevelens advokat;
- dei skal legge fram tankane sine i korte og klare setningar;
- og dei skal lytte til motparten.

Vidare hevdar Eriksen at kommunikative prosessar treng ein nøytral tredjepart (*ordstyrar*), som i kraft av informasjonsnivået sitt og dei analytiske evnene sine bidreg til å skalte ut uvesentlegheiter og forsøk på manipulering og lureri, slik at partane resonnerer gjennom dei reelle usemjene og forskjellane sine på ein fornuftig måte. Eriksen (1993a:62) meiner at ordstyrarane må følgje desse normene:

- Dei skal etterstreve resultat ved å vise måtar ein kan gå formelt fram på;
- dei skal sikre at deltakarane forstår kvarandre;
- dei skal klargjere den raude tråden i debatten;
- dei skal halde inne med egne oppfatningar;
- og dei skal konkretisere sakene.

Ordstyraren skal ikkje vere forhandlingsleiar, eksaminator, ekspert, dommar, meklar eller oppmann, men heller vere ein fasilitator som ser til at føresetnadene for kommunikativ rasjonalitet blir oppfylte i størst mogleg grad. Ordstyraren, som ein nøytral mellomperson, er ein person som rår over reglane for sakleg argumentasjon, og som ut frå dette kan leie debatten ved å påvise inkonsistensar hos deltakarane og tvinge dei til å sjå sakene frå kvarandre sitt perspektiv. Ein ordstyrar bør difor også beherske ulike kommunikative og kreative metodar og teknikkar som kan nyttast for å kome fram til resultat. Ordstyraren bør ikkje ta på seg rolla som talsperson for svakt organiserte interesser, fordi det vil kome i konflikt med rolla som nøytral mellomperson. Ordstyraren bør heller sjå til at slike grupper får sine talspersonar, eller advokatar, om ein vil, i planprosessen.

Etter vår meining bør planleggarane ha kompetanse til å vere ordstyrar i kommunikative prosessar, det vil seie ein person som kan fungere som ein villig, kompetent og tillitsvekkande mellomperson som kan leie og opplyse diskusjonen. I breie demokratiske prosessar vil det normalt vere behov for mange ordstyrarar, og det eksisterer difor eit behov for å lære opp personar til å fungere i denne rolla.

Tekstboks 2.1 Krav til kommunikative prosessar med maktlikevekt og grunngevingstvang

- At alle viktige aktørar er representerte
- At dei er legitime representantar for dei som dei taler på vegner av
- At dei er kompetente og likeverdige i stand til å representere
- At dei er interesserte i å kome til sams forståing og semje med kvarandre
- At alle har same grad av innverknad gjennom deltakinga
- At alle må kunne innrømme feil og skifte oppfatning i dei tilfella dei blir møtte med betre argument
- At alle synspunkt og ytringar må kunne kritiserast og diskuterast
- At det ein seier til kvarandre (talehandlingar), er
 - **Empirisk fakta** i tydinga sant og fullstendige
 - **Subjektiv autentisk** i tydinga ekte, ufalsk, påliteleg m.m.
 - **Normativt riktig** i tydinga rett i høve til gjeldande normer, lover, reglar, planar m.m.
 - **Samanhengande forståeleg**, dvs unngå avansert fagspråk m.m.

Aktør- eller strukturfokus i planlegging og politikk?

Aktør versus struktur er ein mykje drøfta dikotomi, og den allmenne forståinga no er at det er relasjonar mellom handlingar og hendingar, slik at aktørane sine handlingar skaper strukturar, og strukturane påverkar aktørane sine handlingane. Drøftingar av aktør versus struktur kjem til syne i samfunnsvitskapen når ulike liknande omgrep blir sette opp mot kvarandre, sjå tabell 2.4.

Tabell 2.4 Aktør versus struktur relaterte omgrep i samfunnsdebatten

Aktør	Struktur
Individ	Samfunn
Handling	Hending
Mikro	Makro
Friheit	Nødvendigheit
Voluntarisme	Determinisme

Giddens (1984) drøftar det han kallar samfunn sitt ordensproblem. I staden for dikotomien mellom individ og samfunn stiller han spørsmålet om korleis menneske sin praksis er ordna og blir reproduert på tvers av tid og rom. Han hevdar at sosiale strukturar blir oppretthaldne berre gjennom menneske sine handlingar og at sosiale strukturar ikkje eksisterer uavhengig av dei handlingane som opprettheld dei. Difor er ikkje sosiale strukturar berre ytre avgrensingar for handlingar, men også mogleggjerande forutsetningar for handling. I tråd med denne forståinga blir strukturar oppfatta som reglar og ressursar som sosiale aktørar bruker i reproduksjonen av sosiale system. Ifølgje Giddens er aktørane ikkje berre berarar av roller, funksjonar eller strukturar, men har også ei reflektiv evne som gjer dei i stand til å opptre målretta og til å vurdere handlingsromet sitt. På den måten blir aktørmodellar og kva for syn ein har på aktørane vesentleg.

Aktørmodellar, ordensproblem og kollektiv handlingskapasitet

Litt forenkla kan det skiljast ut to aktørmodellar i samfunnsteoriane som fungerer som forståings- og forklaringsinstrument, ein nytteorientert *homo oeconomicus* og ein normorientert *homo sociologicus*. På den måten blir *nytte* og *norm* ståande som eit dekkande omgrep for dei to aktørmodellane og dei avleidde teoriane. Både nytteteoriar og normteoriar deler oppfatninga av at samfunn består av aktørar og handlingar. Begge kan oppfattast som handlingsteoriar, men dei skil lag i kva føresetnader dei gir om aktørane (Bogason, 2000).

Modellen *homo sociologicus* legg til grunn at ein aktør er styrt av sosiale normer som finst i samfunnet eller som er internalisert i aktøren (normteoriar). Den modellen kjem vi attende til, men først skal vi presentere nytteteoriar. Modellen *homo oeconomicus* oppfattar aktørar som instrumentelt rasjonelle og nyttemaksimerande. Det vil seie at dei som aktørar har full kunnskap om situasjonen, måla, alternativa og konsekvensane, og at dei er i stand til å velje det alternativet som maksimerer nytten og minimaliserer kostnaden for seg (nytteteoriar). Ein slik teori går under omgrepet valhandlingsteori (rational choice) og har dei siste åra fått ein auka innverknad på mellom anna sosiologien. Valhandlingsteorien tek utgangspunkt i *instrumentell rasjonalitet* og *metodologisk individualisme*. Aktøren opptre logisk ved å søke å maksimere si eigennytte i situasjonar der aktørar er gjensidig avhengige av kvarandre på den måten at utbyttet for den einskilde også er bestemt av kva andre gjer. Eit omgrep for dette er *strategisk rasjonalitet*, som nettopp inneber at den einskilde aktøren prøver å føregripe dei andre sine reaksjonar på hans handlingar. Her er aktørane avhengige av kvarandre på ein slik måte at dei må samordne handlingsplanane sine for å skaffe seg fordelar. Strategiske handlingar er ei viktig form for kollektive handlingar.

Kollektiv handlingskapasitet

Stor kollektiv handlingskapasitet aukar moglegheitene for den planleggande eininga til å påverke omgivnaden sin, men reduserer samstundes moglegheiter for individuelle handlingar (Healey 1999). Kollektiv handlingskapasitet blir såleis oppnådd på kostnad av individuelle handlingsmoglegheiter. Det vil seie at aktørar må gi avkall på individuelle fordelar for å oppnå

kollektive gode. Med kollektive gode meiner vi *ikkje-ekskluderbare* gode i den tydinga at goda ikkje kan nektast ein mogleg brukar, uavhengig av om denne brukaren har bidratt til framstilling av goda. Det inneber at dersom ein person kan gjere seg nytte av eit kollektivt gode, kan også andre gjere det. Motsatsen er private gode som er *ekskluderbare* fordi produsenten kan velje å selje til ein kunde og dermed utelukke andre frå bruken. Ikkje ei kvar form for spontan, organisert eller tvungen handling for å produsere kollektive gode er å rekne som ei rasjonell kollektiv handling, men berre slike handlingar som er baserte på skiljet mellom kollektive og individuelle konsekvensar, og der den kollektive handlinga blir vald på kostnad av den individuelle. Det vil seie at dersom kollektiv handling skal vere ein meningsfull realitet, må aktørane sjølve skilje mellom kollektive og individuelle interesser, behov og verdiar. Kollektiv handling dreier seg difor om eit så fundamentalt spørsmål som korleis bygge fellesskap og samfunn. Dette er eit av dei mest sentrale spørsmåla i samfunnsstyringa og samfunnsplanlegginga. Her eksisterer det mange teoriar og perspektiv, men få klare svar. Samfunnsvitskapen kan forklare kvifor kollektiv handling mislykkast ved å vise til at aktørar handlar egoistisk og sviktar fellesskapen. Men det å forklare vellykka kollektive handlingar sett frå eit rasjonelt aktørperspektiv og *nytteteori* er vanskelegare. Då tyr vitskapen til *normteori* med omgrep som kulturar, normer og verdiar, noko som mange hevdar ikkje lar seg grunngi.

Allmenningens tragedie

Når modellen om den instrumentelt rasjonelle aktøren, blir lagt til grunn for forklaring av kollektive handlingar, støyter ein på både problem og paradoks. *Allmenningens tragedie* kan vere eksempel på at hevdning av eigeninteresser ikkje produserer fornuftige kollektive handlingar (Hardin, 1968; Jentoft, 1987). Dette var temaet i boka "*The Logic of Collective Action*" av Mancur Olson som kom ut i 1965 (Olson, 1965). Ifølgje Udéhen (1993) er dette ei av dei mest siterte, tiljubla og kritiserte bøkene i nyare samfunnsforskning. Med andre ord ei bok som har innverka mykje på seinare forskning. I denne boka tek Mancur Olson utgangspunkt i økonomifaget sin modell av den rasjonelle aktøren som gjer sine logiske handlingsval basert på vurdering av nytte og kostnad med sikte på å maksimere eigennyttan. Det vil seie ei oppfatning av at individuell handling blir bestemt av logisk egoisme. Boka var eit oppgjær med den delen av samfunnsvitskapen som tok det for gitt at eigeninteressa utan vidare kunne forklare korleis aktørar løyser felles problem og skaper felles gode. Olson utfordrar i boka denne konvensjonelle kunnskapen om kollektiv handling ved å argumentere for at med mindre talet på individ i ei gruppe er ganske lite, og med mindre det er tvang eller noko anna ordning som får aktørane til å handle i fellesskapens interesser, vil ikkje rasjonelle eigeninteresserte individ handle for å oppnå gruppa sine felles interesser (Olson, 1965:2).

Det vil seie at skal det eksistere kollektive gode, må desse tilbydast til alle medlemmar av ei gruppe. Men dersom dette er tilfelle, meiner Olson at den mest logiske handlinga for den eigeninteresserte aktøren er å opptre som *gratispassasjer* med å ta til seg nytten av dei felles goda utan å bidra til å dekke kostnaden. For å utdjupe denne påstanden deler Olson grupper inn i små, middels og store grupper, ikkje ved å gi eksakte tal for storleiken, men ved å gi dei bestemte kjenneteikn:

- Han legg til grunn at i små grupper er ikkje gratispassasjer eit problem fordi gruppa er *privilegert*. Det vil seie at alle, eller i alle fall nokre av medlemmane opplever insitament i retning av å yte kollektive gode, sjølv om dei eigenhendig må dekke alle kostnadene.
- I mellomstore grupper har ingen individuell medlem så mykje nytte av godet at han eigenhendig vil dekke alle kostnadene, men gruppa er likevel ikkje så stor at gratispassasjerar kan vere anonyme. Difor vil det i slike grupper vere mogleg å produsere kollektive gode ved hjelp av organisering og *koordinering*.
- I dei store gruppene er kvar einskild medlem sitt bidrag for lite til å ha effekt på godet, og gratispassasjerar blir eit dominerande fenomen. I slike grupper vil difor ikkje kollektive handlingar oppstå ut ifrå eigennytte, men kan stimulerast fram gjennom selektive insitament. Olson meiner gruppa er *latent* i høve til produksjon av kollektiv handling. Når produksjonen av kollektive gode ikkje er ein tilstrekkeleg motivasjonsfaktor for å få individ til å slutte seg til ei stor gruppe eller organisasjon, vil det vere eit insitament å tilby tilleggsprodukt. Produksjon av kollektive gode i slike grupper krev difor leiarskap.

Olson viser på denne måten at nytterasjonalt bygd på modellen om den logiske eigeninteresserte aktøren berre i avgrensa grad, og avhengig av storleiken på gruppa, gir motivasjon for kollektiv handling. Denne konklusjonen vart spesielt knytt opp til interessegrupper, og han la vekt på at desse til vanleg arbeider innanfor område med kollektive og ofte offentlege gode. Men han avgrensar konklusjonen til ikkje å gjelde politiske, sosiale, religiøse og filantropiske organisasjonar og masserørsler. Kollektiv handling i slike grupper og organisasjonar er det han kallar *ikkje-rasjonelle* og tilhøyrrer sosiologien som fag. Vidare innrømmer Olson eksistensen av moral som insitament, men avviser den frå vurderinga, fordi moral er vanskeleg å påvise. Derimot legg han til grunn at sosiale faktorar som status, prestisje og sosialt press kan fungere som insitament.

Fangens dilemma – gjensidig avhengigheit fremmar samarbeid

Denne konklusjonen har innanfor valhandlingsteorien ført til utvikling av mange framgangsmåtar for å forklare kollektive handlingar (Whiteley, 1995). Vi vil trekke fram spelteori, insitament og normer. Spelteori er ein viktig del av valhandlingsteorien, og den har gitt bidrag til utdjuping av den kollektive handlingsteorien. Særleg har spelet *fangens dilemma* vekt interesse og debatt. Situasjonen er her slik at to personar har saman gjort eit brekk, dei er tekne til fangar, og dei blir avhøyrrte kvar for seg. Dei kan anten nekte skuld, eller tilstå noko som også inneber å tyste på den andre. Politiet gjer merksam på at dersom begge tilstår, så slepp dei med 5 år i fengsel. Det er vidare klart for begge at dersom den eine tilstår og dermed tystar på den andre, vil han gå fri og den andre som nektar, blir straffa med 10 år i fengsel. Men dersom begge nektar og held tett om den andre, vil begge sleppe unna med berre 1 år i fengsel. Dei kan uavhengige av kvarandre velje mellom dei to strategiane, anten å tilstå eller å nekte. Dersom dei begge vel å halde på samarbeid, det vil seie å nekte, får dei begge ein positiv gevinst (vinn-vinn-situasjon), men dei går glipp av den teoretisk beste løysinga, nemleg at berre ein tilstår og går fri (vinn-tap-situasjon).

Omfattande forskning på dette spelet viser at aktørane prøver å maksimere sine egne interesser, det vil seie at dei vel å tilstå og tyste på den andre (Axelrod, 1980). Men når dei kvar for seg vel vinn-tap-situasjonen, medfører det at begge taper på det (tap-tap-situasjon). Læringa blir då at sviktar du meg i denne omgangen, sviktar eg deg i den neste. Men dersom eg inviterer deg til samarbeid, er det truleg at du møter meg med samarbeid seinare. På den måten kan logiske spelarar i fangens dilemma over tid bli motiverte til å samarbeide. På denne måten illustrerer forskinga at aktørar er i stand til å samarbeide når dei erkjenner at dei er gjensidig avhengige av kvarandre for å nå sine mål.

Men vi må då presisere at dette spelet gjeld berre to personar. Axelrod (1984) har prøvd å utvide dette spelet til ei gruppe av personar, men eigentleg omtaler han ei gruppe med gjentekne spel med to personar (Taylor, 1987). Dette spelet viste at det over tid oppstod eit metaspel om kven som skulle straffe den som svikta. Her blei den dominerande strategien å overlata til andre å straffe ei åtferd som skader alle. Det må skytast til at også makt til å straffe gratispassasjerar og å gjere det lønsamt å samarbeide, er eit kollektivt gode (Elster, 1989). Dette fenomenet går under nemninga andreordens problem. Det vil seie at framstillinga av eit kollektivt gode føreset eksistensen av eit anna kollektivt gode, her insitament i form av sanksjonar. Insitamenta kan også vere positive som til dømes mobilisering for deltaking i organisert arbeid.

Normteoriar og samfunnskontrakt

Mange hevdar at spelet fangens dilemma har lite med det verkelege livet å gjere, og at folk til vanleg deltek i spel med *forsikring* eller *kontrakt*. Det vil seie at folk vel å bidra til framstillinga av kollektive gode dersom andre gjer det. Elster nyttar terminologien *solidaritet* og *altruisme* som omgrep for dei aktuelle relasjonane mellom folk i dette spelet (Elster, 1982:468). Det vil seie at folk er villige til å bere kostnaden med framstillinga av det kollektive godet utan å få igjen tilsvarende nytte. Udéhn (1993) trekker i si drøfting fram at Elster starta med å forsvare valhandlingsteorien, og at han kom fram til sitt standpunkt om *samansett motivasjon* gjennom refleksjon. Difor meiner han at Elster sitt standpunkt må tilleggast spesielt stort vekt. Macy (1990) argumenterer i den same retninga som Elster med å hevde at den kollektive handlingsteorien berre kan løyse problemet med kollektiv handling dersom den krevjande føresetnaden om logisk eigeninteresserte val blir erstatta med ein mindre krevjande aktørmodell basert på læringsteori. Hardin (1982:101) summerer den faglege situasjonen med å hevde at frå logikken i valhandlingsteorien, bygd på føresetnader om aktørar som maksimerer eigen nytte, kan vi forvente lite kollektiv handling.

Som vi ser av drøftinga så langt legg valhandlingsteorien til grunn at summen av rasjonelle, eigeninteresserte einskildaktørar kan gi kollektive handlingar, men teorien har problem med gratispassasjerar som finn ut at den optimale tilpassingsstrategien er å dra nytte av dei kollektive goda utan å ta del i produksjonen av dei. Teorien greier såleis ikkje å forklare verdirasjonelle kollektive handlingar som danning av identitet, tillit og andre sosiale relasjonar. Når det blir nødvendig å innføre moral og sosiale normer som omgrep for å forklare kollektive handlingar, inneber det ei erkjenning av at den logisk rasjonelle eigeninteresserte

aktøren åleine ikkje maktar å gi tilstrekkeleg forklaring. Dermed fell den grunnleggande føresetnaden for valhandlingsteorien vekk.

Drøftinga av den kollektive handlingsteorien med det omtalte spelet gjeld det som sosiologien kallar for *samfunnets ordensproblem*, det vil seie om eit samfunn i det heile er mogleg. Innanfor dette fagområdet er det vanleg å ta utgangspunkt i homo sociologicus og argumentere for ein *samfunnskontrakt* der individa gir avkall på ein del av sin individuelle fridom mot å få gjenyingar frå ein sterk stat. Mellom andre kritiserer Durkheim nytteteoriane og spesielt utilitarismen for korkje å forklare individuelle val eller sosial orden, og argumenterer for ein samfunnskontrakt som også inkluderer ikkje-kontraktuelle element. Parsons (1949) bygger vidare på Durkheim, og i boka "*The structure of Social Action*" argumenterer han for at løysinga på samfunnets ordensproblem er at samfunnsmedlemmar har *internaliserte sosiale normer* som regulerer alles kamp mot alle. Det vil seie at aktørane er sosialiserte til ikkje å true den sosiale orden, men i det perspektivet blir det feil å snakke om at aktørar gjer frie val.

Frie individ treng eit samfunn

Drøftingar av ordensproblemet avdekkar at både nytteteorien og normteorien har svakheiter når dei skal forklare kollektive handlingar og gode. Vi kan som valhandlingsteorien erkjenne at problemet er reelt og prøve å finne løysingar på det. Så langt har dette gitt mange modellar og nyttige omgrep, men eigentleg inga løysing. Det å innføre eksternt gitte normer som styrande for kollektive handlingar, bryt med logikken fordi normer også er kollektive gode. Vi kan som Parsons og systemteorien begynne med ordensproblemet og utlei føresetnader om aktørane slik at ordensproblem ikkje oppstår. Det vi då gjer er å innføre normative element som gir løysingar på problemet, men det får også problemet til å forsvinne (Coleman, 1990).

Den amerikanske organisasjonsteoretikaren Etzioni (1988) har i boka *The Moral Dimension* sett søkelyset på dei moralske banda mellom menneska og argumenterer med at desse banda både er og bør vere med når vi skal ta avgjerder. Han legg til grunn at menneska ikkje er individuelle nyttekalkulerande aktørar, men derimot sosiale vesen med verdipreferansar og tilknytning til kollektiv. Han set difor fram sterk kritikk mot økonomane si oppfatning av menneska som nyttemaksimerande aktørar. Når denne tankegangen blir overført på offentleg sektor, opnar det for å forstå sektoren som eit middel til å maksimere innbyggjarane sine preferansar. Rettslege, politiske og økonomiske institusjonar blir innanfor denne tankegangen eit system for preferanseaggregering utan verdi og mening utover det å samordne aktørane sine interesser, ønske og behov. Institusjonane sanksjonerer handling teknisk og ikkje normativt. Det er prisar, lover og stemmetal som regulerer åtferda, og ikkje den krafta som ligg i etiske og moralske normer. I dei økonomiske handlingsteoriane blir offentleg sektor oppfatta som instrument for behovstilfredsstilling. Offentleg sektor får då ingen verdi i seg sjølv, men framstår med kjenneteikn som liknar på ei privat servicebedrift. Når samfunnsmedlemmane respekterer institusjonane og er lovlidige, er det berre fordi det eksisterer truslar om tap ved normbrot. Denne avmoraliserte samfunnsforståinga undergrev

dei viktige demokratiske institusjonane i samfunna og svekker motivasjonen for solidarisk handling, og det blir fritt fram for egoistiske handlingar.

Etzioni (1988) hevdar at når vi handlar, så handlar vi både ut frå egne behov og ut frå dei normene som gjeld fellesskapen vi tilhøyrer. Dersom vi ønskjer å styrke den enkelte si evne til å opptre sosialt og tenke kollektivt, må ein ansvarleggjere dei fellesskapsdannande sivile samanslutningane som frivillige organisasjonar, pressgrupper, grendelag og velforeiningar. Det er her, i spenninga mellom det individuelle og kollektive, dei moraldannande prosessane skjer, og det er her kampen mot den sosiale desintegrasjonen og for større individuelt ansvar må byrje, hevdar han. I boka *The Spirit of Community* (Etzioni, 1993) går han enda lengre og gir oppskrifta på korleis ein kan bygge opp ei folkerørsle for å styrke den moralske dimensjonen. Den sentrale budskapet er at den politisk kontroversielle spenninga mellom individuell friedom og kollektiv tvang kan reformulerast til eit meir akseptert slagord om at frie individ føreset ein fellesskap ("free individuals require a community"). Målet for den omtalte folkerørsle (*kommunitarisme*) er å snu misforholdet mellom *rettar* og *plikter* i samfunna. Dette vil Etzioni oppnå ved å revitalisere dei lokale fellesskapa og gi dei nye oppgåver og ansvar. Han vil også gjenskape det moralske grunnlaget som kan gjere det mogleg å pålegge individ lokale forpliktingar.

Her må det leggest til at Wolfe (1989) hevdar at statens inntrenging i det sivile samfunnet har medført at det som var *individets moralske plikter* overfor den lokale fellesskapen, har blitt endra til *juridiske rettar* overfor staten. Parallelt med veksten i juridiske rettar har folks moralske ansvarsband og grunnar for å stille opp for andre menneske forvitra. Wolfe er også kritisk til marknaden inntrenging i det sivile samfunnet. Han hevdar at marknaden, på same måte som staten, er prega av individualiserande og fjerne forpliktingar, og at inntrenginga fører til at lokal sjølvkjensle og tilhøyrslse blir svekt.

Resultatet har blitt at meir og meir av produksjonen i *hushalda*, og dermed i det sivile samfunnet, har blitt teken over av det offentlege, av det private og av interesseorganisasjonar. Det har skjedd ei *profesjonalisering* av husarbeid, handarbeid, omsorg, opplæring, sosialisering og fritidsaktivitetar. I tråd med denne utviklinga har bytearbeid og venetenester som var ein nødvendig del av det gamle agrarsamfunnet, og som spelar ei sentral rolle i u-land i dag, blitt omdøyppt til *svart arbeid* og gjort straffbart. Den totale svekkinga av hushalda gjennom profesjonalisering av produksjonen har tappa hushalda for funksjonar. I dag er vi difor mindre avhengige av heimen, nærmiljøet og lokalsamfunnet, og meir avhengige av private føretak og offentlege tenester enn tidlegare generasjonar. Dette har også medført at dei *moralske forpliktingane* overfor det geografisk nære sivile samfunnet har blitt svekte og erstatta av meir *nyttekalkulerande handlingar* overfor staten, marknaden og interesseorganisasjonane.

Lorentzen (1993 og 2004) synest å konstatere at det i moderne velferdsstatar kan vere eit asymmetrisk forhold mellom det han kallar *rettstradisjonen* og *tilhøyrslstradisjonen*. Den førstnemnde tradisjonen har lenge vore dominerande og uttrykker tilvande oppfatningar om staten sitt ansvar for alles ve og vel og tilhøyrande sterke oppfatningar i befolkninga om at

styresmaktene grip inn og ordnar opp der noko går gale. Den andre tradisjonen har kome meir i søkelyset etter kvart og legg vekt på tilhøyrse til sosiale fellesskap. Utfordringa for den offentlege verksemda synest vere å skape ein betre balanse mellom desse to retningane, men då må det offentlege styringsverket erkjenne, og i handlingar ta konsekvensar av, kva som legitimerer styringsverket si rolle overfor det sivile samfunnet og marknadskreftene.

Selle og Øymyr (1995) slår fast at dei frivillige organisasjonane i Noreg har spelt ei sentral samfunnsrolle. I eit historisk perspektiv har dei stått heilt sentralt i sjølve demokratiseringsprosessen og statsbygginga gjennom å føre nye grupper inn i politikken. Frivillige organisasjonar har påverka den offentlege politikken ved å løyse konkrete oppgåver både for eigne medlemmar og for andre, og dei har fungert som fellesskapsbyggande og identitetsskapande institusjonar. Men Selle og Øymyr (1995) skriv også at frivillige organisasjonar no er inne i ein djuptgripande transformasjonsperiode. Dei blir meir og meir spesialiserte og sentraliserte, og rettar i aukande grad aktiviteten mot eigne medlemmar i staden for mot samfunnet. Sentralnivået blir styrkt på kostnad av lokalnivået, og det er slett ikkje opplagt at nye frivillige organisasjonar er medlemsbaserte og demokratisk oppbygde.

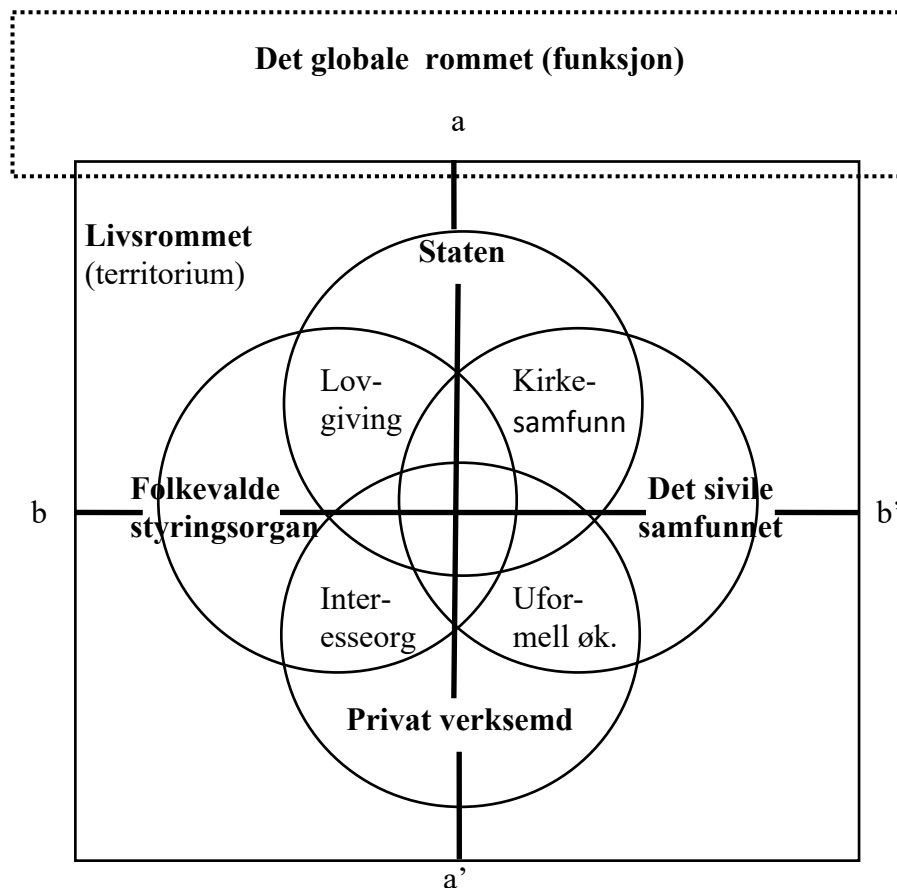
På denne måten får frivillige organisasjonar meir preg av å vere funksjonelt avgrensa nyttebaserte interesseorganisasjonar, og i røynda er det ofte ikkje store skilnader mellom dei og private føretak. Dette inneber at styrking av interesseorganisasjonar ikkje treng å føre til styrking av det sivile samfunnet. Vidare er det openbert at styrking av instrumentelle styringssystem vil svekke det sivile samfunnet, fordi ei moglegheit for vidare ekspansjon for slike styringssystem ligg i å ta oppgåver frå det sivile samfunnet.

Empowerment er ein kombinasjon av dei to dikotomiane

Med utgangspunkt i drøftinga av modernitet og forholdet mellom kommunikativ og instrumentell rasjonalitet leverer mellom andre både Habermas (1996), Friedmann (1992) og Forester (1993) argument for ei sameining av ovanfrå-og-ned og nedafnrå-og-opp-styring. Den instrumentelle rasjonaliteten blir knytt til den vertikale strukturen, profesjonelle fellesskapar og effektiv ressursbruk. Vidare blir folkevalde og det sivile samfunn rekna som viktige bidragsytarar og skaparar av horisontale moraldannande fellesskap, og desse fellesskapa blir av mange rekna som ei nødvendig motvekt til dei vertikale faglege fellesskapa. Men framfor alt er utfordringa å skape ei meir balansert samanstilling i reelle dialogar med maktlikevekt og grunngevingstvang mellom deltakarar.

Her vil vi spesielt trekke fram Friedmann (1992) sitt sentrale bidrag om empowerment (sjå figur 2.3). Han hevdar at moderniseringa av samfunna fører til ei relativ styrking av privat verksemd og offentlig administrasjon på kostnad av dei demokratiske styringsorgana og det sivile samfunnet. Han skriv at moderniseringa har ført til auka vekt på instrumentell rasjonalitet og fremming av eigeninteresser (linje aa' i figuren) og mindre vekt på moraldannande fellesskap og kollektive interesser (linje bb' i figuren). Difor meiner Friedmann at nøkkelen til vidare utvikling no er å styrke relasjonane mellom den sosiale makta i det sivile samfunnet og den politiske makta til dei folkevalde styringsorgana. Vidare held han fram at

politikken skal bidra til danning av moralske fellesskap, og at politisk aktivitet difor ikkje kan reduserast til økonomisk nyttekalkulering og sosiologisk determinisme. Men Friedmann er sjølv merksam på at styrkinga av relasjonane mellom det sivile samfunnet og dei folkevalde møter sterk motstand frå det etablerte maktapparatet, men meiner som Habermas at vegen å gå er å styrke demokratiet gjennom politisk viljesdannande prosessar baserte på dialogar med maktlikevekt og grunngevingstvang mellom deltakarar i det offentlege rommet.



Figur 2.3 Empowerment. Kjelde: Etter Friedmann (1992:26)

Fleire forskarar trekker fram det sivile samfunnet som ein føresetnad for økonomisk vekst. Erkjenninga synest å vere at endring og utvikling ikkje kan vedtakast i regjeringskontora, men må vekse fram frå aktive sivile samfunn. Den amerikanske professoren Robert D. Putnam (1993) har gjennomført omfattande undersøkingar i Italia for å få svar på kvifor somme regionar lykkast og andre mislykkast i utviklingsarbeidet sitt. Hans forskning støttar opp om Friedmann si forskning på empowerment. Putnam starta undersøkingane sine på syttitalet, då Italia vedtok å dele landet inn i regionar. Formålet hans var å sjå om den aktuelle reforma førte

til skilnader i ulike delar av landet. Etter reforma var regionane sin struktur og funksjon om lag dei same, men det viste seg raskt at skilnader oppstod. Granskinga viser at det i første omgang aldri var problemet med tilgjengelege pengar som avgjorde om ein region skulle lykkast eller ikkje. Putnam konstaterer derimot at kvaliteten til styringsverket i regionane var avhengig av langvarige (eller fråver av) tradisjonar om sivilt engasjement. Valdeltaking, avislesing, medlemskap i kor og fotballklubbar var kjenneteikn ved suksessfulle regionar (Putnam, 1993). Den skiljande faktoren var *graden av sivilitet*. Med grad av sivilitet meiner han i kva grad menneska i nærmiljøa sine i tillegg til den offentlege innsatsen maktar å bygge opp fellesskap og samhandling som sjølve grobotnen for ein sterk og langvarig økonomisk vekst. Dei regionane i Italia som lykkast best, hadde lokalsamfunn prega av sterk sivilitet og var meir horisontalt organiserte enn dei som mislykkast. I dei regionane som mislykkast, rådde vertikale avgjerdsmonster. Granskinga viser at sterke leiarar og mektige familiar greidde å føre utviklinga berre til visse grenser. Difor blir den eintydige budskapet hans at samfunn som ønskjer å utvikle seg økonomisk, må fungere som *politiske demokrati*. Seinare har Putnam (2000) i boka *Bowling alone. The collapse and revival of American community* analysert USA og konkluderer med at sivilsamfunnsfunksjonar der har blitt svekte, og at det er behov for å styrke sivilt engasjement og sivil tillit også i USA.

Etter kvart har mange forskarar fokusert på liknande fenomen, og *sosial kapital* har blitt eit samlande omgrep på linje med økonomisk kapital, fysisk kapital og human kapital. Med sosial kapital blir meint nettverk, normer og tillit som fremmar koordinering og samarbeid for felles nytte. Her vil vi trekke fram ei gransking utført av Svendsen og Svendsen (2006). Dei drøftar ulike former for kapital og operasjonaliserer sosial kapital som generell tillit til medmenneske og institusjonell tillit til styringssystemet, og dei meiner å vise at nordiske land har både sterk generell og sterk institusjonell tillit. Dette meiner dei kan forklare suksessen til den nordiske velferdsstatsmodellen med tett samarbeid mellom offentleg, privat og frivillig sektor.

Wicked problems, kollaborativ rasjonalitet og DIAD-modellen

Tillit og tett samarbeid mellom aktørar kan vise seg å vere ein avgjerande ressurs når vi skal handtere krisene i dagens samfunn. Typisk for desse er at dei er uføreseielege på den måten at dei er *komplekse* ved at mange faktorar påverkar kvarandre, og at dei er *dynamiske* ved at endringar skjer fort. På engelsk blir slike problem kalla *wicked*, men det er ikkje eit eintydig omgrep (Rittel og Webber, 1973), og det har vist seg vanskeleg å omsette omgrepet til norsk. Til omgrepet blir det knytt kjenneteikn som at problemet er vanskeleg å formulere fordi det finst mange ulike forklaringar, at løysingane vi har er ufullstendige, motstridande og at dei ofte fører til at nye problem oppstår. Framfor alt er problemet prega av ein svært kompleks struktur der alt heng saman med alt, noko som gjer at problemet ikkje kan løysast ein gong for alle, men må handterast kontinuerleg.

Denne forståinga låg til grunn for amerikanarane Innes og Booher (2018) då dei publiserte boka *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public*

policy. Basert på gransking av mange kasus hadde dei då skapt DIAD-modellen. Formålet var å lage ein planleggingsmodell med eit sundt og produktivt samarbeidsklima for alle involverte aktørar, det vil seie alt frå folkevalde til den alminnelege borgar. Dei tre viktige komponentane i modellen er mangfald (**Diversity**), gjensidig avhengigheit (**Interdependence**), og autentisk dialog (**Authentic Dialog**). Desse representerer hovudkomponentane i det dei kalla *kollaborativ rasjonalitet*. Modellen er bygd opp slik at mangfald av aktørar er nødvendig for å få representert ulike verdiar, interesser, perspektiv, ferdigheiter og kunnskapskjelder i samfunnet. Gjensidig avhengigheit betyr at aktørane er nøydde til å samarbeide med kvarandre for å nå måla dei sjølve ønsker å oppnå. Både stort mangfald og erkjenning av gjensidig avhengigheit er føresetnader for å oppnå resultat i den autentiske dialogen. Autentisk dialog er den fysiske ansikt-til-ansikt-kommunikasjonen som krev at alle aktørar er fullstendig opne om eigne behov og ønsker, samt at alle blir likestilte i dialogen. Det betyr mellom anna at dei med størst makt ikkje skal dominere dialogen. Alle aktørane skal ha tilgang til all tilgjengeleg og nødvendig informasjon, og alle skal få moglegheiter til å snakke fritt og stille spørsmål. Her kjenner vi att Habermas sine validitetskrav til den ideelle samtalen og til den kommunikative rasjonaliteten.

Innes og Booher (2018) trekker fram at forskinga deira viste at dersom mangfald og gjensidig avhengigheit er tilstrekkeleg til stades, kan ein autentisk dialog styrke gjensidig forståing og respekt for kvarandre, tillit mellom aktørane og bidra til læring og kreativitet. På sikt vil dette kunne bidra til felles identitetar og felles meiningar, at ein ser på ressursar som felles, at ein har lært seg nye måtar å arbeide på, og dermed auke evna til å løyse nye problem og til å vere endå meir innovativ. I sum medfører dette endringar av styringsstrukturen slik at han er betre tilpassa problema som skal handterast. Dermed får DIAD-modellen preg av empowerment eller lokal kapasitetsbygging, slik Friedmann viser i figur 2.3.

Konklusjon

I dette kapitlet har vi forklart skilnaden mellom perspektiva aktør versus struktur, og mellom instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet. Vidare har vi drøfta vilkåra for å få til kollektive handlingar og behovet for å utjamne makta mellom den vertikale maktstrukturen (systemet) og den horisontale maktstrukturen (livsverda), noko som er ein føresetnad for at empowerment skal lykkast.

I delar av forskinga på folkehelsearbeid, bygdeutvikling, stadutvikling og regional utvikling er det i dag ei aukande forståing av verdien av det kollektive nivået, og i politikken blir det lagt stadig større vekt på lokalsamfunna sin funksjon som moraldannande fellesskap og som ressurs i samfunnsutviklinga. Dette som ei motvekt til den sosiale desintegrasjonen i samfunnet, som viser seg ved at samhandling og nære sosiale nettverk blir erstatta av nyttemaksimerande individ og fjerne personrelasjonar.

Det sivile samfunnet kan oppfattast som ein kompleks kultur av etiske verdiar og moralske normer som blir delte av dei fleste innanfor nærare avgrensa lokale område. Det sivile samfunnet refererer til relasjonar mellom folk og til relasjonar som ligg utanfor

rekkevidda til offentlege styresmakter og private føretak. Det er hushalda og frivillig sektor vi kan rekne som representantar for det sivile samfunnet, men moderniseringa av samfunnet har i stor grad gått ut på å la offentlig verksemd og private føretak ta over oppgåvene deira. Forskinga viser likevel at det framleis finst ei sosial makt i det sivile samfunnet som kan mobiliserast og omsettast til politisk makt, og moglegheitene for ei vellykka utvikling synest å ligge i ein allianse mellom det sivile samfunnet og folkevalde (Friedmann, 1992). Begge har si makt knytte til territorium, begge kan frigjere seg frå den instrumentelle rasjonaliteten som dominerer offentlig forvaltning og private føretak, og begge kan bidra til å dyrke fram den kommunikative rasjonaliteten. Gjennom denne alliansen kan den sosiale makta i det sivile samfunnet bli omforma til ei politisk makt. Ei slik politisk makt vil sjølvstøtte møte motstand frå det etablerte maktapparatet, som i hovudsak vil vere offentlig forvaltning og private føretak som handlar etter ein instrumentell rasjonalitet. Men for begge gjeld at ei hovudkjelde til legitimering av aktiviteten deira er den horisontale forankringa dei kan oppnå gjennom å delta i lokale demokratiske prosessar.

Vi meiner difor at denne drøftinga viser at dersom den moraldannande fellesskapen skal styrkast, må den frivillige sektoren trekkast med i erfaringslæringa og dermed bli ein part i utviklinga på linje med privat og offentlig sektor. Det er ikkje nok at den frivillige sektoren blir brukt som høyringsorgan, det må eksistere tillitsfulle nettverk, partnerskapar og personfellesskap mellom dei tre sektorane. Konkret kan det bety at nøkkelaktørar i privat og offentlig sektor i tillegg til å dyrke dei vertikale og faglege fellesskapane også må dyrke dei horisontale og lokale fellesskapane i den frivillige sektoren. Det finst ikkje ein bestemt måte å organisere dette på. Det er meir snakk om ei kontinuerleg organisering og deltaking, slik at prosessen i seg sjølv gir integrering mellom horisontale og vertikale krefter. Det er i slike prosessar menneska gjennom famling etter riktige mål og høvelege middel samhandlar med kvarandre og utviklar felles målsettingar, lojalitet og forpliktande relasjonar til kvarandre. Det er slike prosessar som utviklar den institusjonelle sida ved organisasjonar og samfunn, og det er slike prosessar som blir omtalte som kollaborativ planlegging (Healey, 1992 og 1997; Allmendinger, 2009).

Refleksjonsoppgåver

1. Drøft korleis moderniseringa av samfunnet har styrka individas egoisme og nyttetenking og svekka dei moralske banda mellom menneska og den kollektive viljen til å bidra i lokalsamfunnet og til å støtte opp om staten. Bruk gjerne eit lokalsamfunn som eksempel.
2. Kva inneber det at den instrumentelle logikken dominerer over den kommunikative logikken i moderne samfunn?
3. Gjer greie for skilnaden mellom instrumentell og kommunikativ logikk i synet på folk si mening. Kva betyr skilnaden i planleggingspraksis?
4. Gjer greie for kjenneteikn og skilnader mellom dei to epistemologiane som Friedmann (1978) kallar *objective knowledge* og *social practice and learning*, sjå figur 2.1 og 2.2.

5. Gjer greie for omgrepa empowerment og prøv om du kan finne eit dekkande norsk ord for omgrepet.
6. Kva for utfordringar står planlegging og innovasjon overfor i det vi kallar moderne samfunn?

Supplerande litteratur

Bøker som har vore viktige for mi faglege utvikling og som kan tilrådest som supplerande litteratur til dette kapitlet:

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.

Friedmann, J. 1987. Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action. Princeton NJ: Princeton University Press.

Etzioni, A. 1988. The Moral Dimension. Toward a New Economics. London og New York: The Free Press.

Sager, T. 1990. Communicate or Calculate. Planning Theory and Social Science Concepts in a Contingency Perspective. NORDPLAN Dissertation 11. Stockholm: Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning

Friedmann, J. 1992. Empowerment. The Politics of Alternative Development. Cambridge MA og Oxford UK: Blackwell Publishers.

Etzioni, A. 1993. The spirit of community: the reinvention of American society. New York: Touchstone.

Habermas, J. 1996. Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge UK: Polity Press.

3. Fire tradisjonar i planlegging, statsorganisering og forvaltning²

I dette kapitlet bruker vi dei to handlingsteoriane som vi definerte med dikotomiane aktør versus struktur og instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet som analytiske reiskapar til å gruppere teoriar om statsstyre, forvaltning, planlegging og innovasjon. Dei to dikotomiane gir oss ei firedeling, som vi meiner gir grunnlag for å dele teoriane i fire tradisjonar. Tradisjonane inneheld ulike ideologar, teoriar og handlingsmønster og fungerer dermed som institusjonelle strukturar for planlegging og for arbeidet med berekraftig utvikling. Drøftinga viser at teoriane har utvikla seg over tid med å trekke inn perspektiv og dermed fått auka sitt potensial til å handtere meir komplekse og dynamiske situasjonar. Det å handtere jordas mange globale kriser er vel noko av den mest komplekse og dynamiske situasjonen menneskeheita har stått overfor, og då må vi også ta i bruk dei mest avanserte teoriane vi har utvikla.

Tradisjonar og historisk utvikling av organisasjonsfaget

Når vi bruker omgrepet tradisjonar i denne samanhengen, ønsker vi å formidle at faga statsvitskap, planlegging og innovasjon har utvikla seg over tid, og at det stadig har blitt tillagt nye synsmåtar. Nye synsmåtar har ikkje nødvendigvis erstatta gamle, men heller supplert dei gamle slik at det over tid har utvikla seg ei stadig meir kompleks oppfatninga av forvaltning, planlegging og styring. Mange av desse synsmåtane er verdibaserte og ideologiske, som til dømes skiljet mellom ei konservativ og radikal forståing av samfunnsplanlegging, og mellom samfunnsplanlegging som ein instrumentell styringsprosess og ein kommunikativ utviklingsprosess. Dette gjer at når nye synsmåtar tvingar seg fram og kanskje bidreg til ein ny tradisjon, møter det mostand frå dei andre tradisjonane. Slik sett fungerer tradisjonane som ortodoksar der dei som tilhøyrer ein tradisjon vil kjempe for at han skal dominere andre sine tankar og handlingar, noko som medfører at i praksis vil alle tradisjonane fungere side om side. Dette kjem vi attande til, men for å starte litt oversiktleg vil vi trekke fram den verdskjente amerikanske sosiologen og professoren William Richard Scott (1981/1998/2002) si framstilling av organisasjonsteorien sett i eit tidsperspektiv. Sjå tabell 3.1.

Scott (1998) formidlar at først blei alle organisasjonar oppfatta som rasjonelle aktørar som kunne fungere utan tanke på omgivnaden (Type 1 Rasjonell maskin). Formelle strukturar som regelverk, planar, organisasjonskart var viktige kjenneteikn, og leiing blei definert til å utføre oppgåver som å planlegge, organisere, koordinere, kommandere og kontrollere. Ein leiar som kan desse oppgåvene, kan leie all slags organisasjonar. Det vil seie at den som er fødd med dei rette eigenskapane, kan leie ein kvar organisasjon (den fødde leiar). Sentralt

² Publiserte arbeid som dette kapitlet bygger vidare på:

Amdam, R. 2005: *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget. Kapittel 1, 2 og 3.

bidrag til forståing av organisasjonar og leiing innanfor Type 1 er byråkratiteori (Weber, 1971/1922), vitskapleg leiing (Taylor, 1947), administrativ teori (Fayol, 1949) og avgjerdstaking (Simon, 1957).

Tabell 3.1 Historisk utvikling av organisasjonsteorien. Kjelde: Scott (1998:107)

	Lukka system	Opne system
Rasjonelle modellar (formelle sider)	Type I 1900-1930 Rasjonell lukka modell (Rasjonell maskin)	Type III 1960-1970 Rasjonell open modell (Tilpassa system)
Naturlege modellar (uformelle sider)	Type II 1930-1960 Naturleg lukka modell (Grodd organisme)	Type IV 1970- Naturleg open modell (Multiaktørssystem)

Seinare kom det fram at uformelle strukturar, gruppeprosessar, normer og kulturar er viktige i organisasjonar (Type II Grodd organisme). Då blei det viktig for leiarar å kunne delta i meiningsdanningsprosessane og eventuelt bidra til kulturendringar, men organisasjonane blei framleis oppfatta som uavhengige av konteksten. Fokuset er på det interne i organisasjonen, og det blir forventa at den gode leiaren har dei rette eigenskapane i form av stil og åtferd til å motivere, arbeide med konflikhtar og bygge felles kultur. Sentrale bidrag til denne forståinga er Human relation (Mayo, 1933), kooperative system (Barnard, 1938), Teori X og Y (McGregor, 1960), laust koplå organisasjonar (Weick, 1969), forhandla orden (Strauss et al, 1964), Leiargitter (Blake og Mouton, 1969) og organisasjonslæring (Senge, 1990).

Det å sjå organisasjonar i høve til omgivnaden, kom inn seinare med det systemteoretiske perspektivet på organisasjonar der målet er ein balanse mellom systemet og omgivnaden (Type III Tilpassa system). Dette synet på organisasjonar medførte at organisasjonane måtte tilpasse seg omgivnaden, og at endringar av omgivnaden kunne fremme endringar i organisasjonen. Sentrale bidrag er her omgrepet avgrensa rasjonalitet (March og Simon, 1966), situasjonsteori (Lawrench og Lorcsh, 1967; Hersey og Blanch, 1969), komparativ struktur (Blau og Scott, 1963) og transaksjonskostnader (Williamson, 1975; Williamson, 1981).

Seinare kom det inn eit meir heilskapleg perspektiv på organisasjonar som inkluderer både organisasjonens interne strukturar og kulturar og samstundes dei strukturerande kreftene i omgivnaden (Type IV Multiaktørssystem). Perspektivet er her at organisasjonar konkurrerer og at kvar einskild organisasjon må kjempe for sin vidare eksistens. Det betyr at

dei både må tilpasse seg omgivnaden, men også påverke omgivnaden til sin fordel. Sentrale bidrag til denne forståinga er institusjonell leiing (Selznick, 1957), strategisk tilpassing (Child, 1973), populasjonsøkologi (Hannan og Freeman, 1977), postmodernisme (Foucault, 1977), ressursavhengigheitsteori (Pfeffer og Salancik, 1978), transformasjonsleiing (Burnes, 1978), sosioteknisk system (Trist, 1981), og kjønn og leiing (Moi, 1998).

Forskarane Poole og Van de Ven (1989) argumenterer for Type IV-perspektivet på organisasjonar for å sjå alle organisasjonsteoriane meir i samanheng, og å analysere organisasjonar med eit samlande grep. Dei skriv at i organisasjonsteorien har ein tradisjonelt knytt samanhengar mellom *mikronivå og individuell handling*, og mellom *makronivå og strukturar i sosiale system*. Det har såleis vore vanleg å studere organisasjonar på mikronivå som individuelle lukka, eller berre delvis opne system. I makronivå-granskningar ser ein på populasjonar av organisasjonar, og ein føreset at det samla for populasjonane finst ein kompleksitet og dynamikk som ikkje blir oppdaga når ein studerer dei som individuelle organisasjonar. Organisasjonar blir i slike granskningar oppfatta som opne system som påverkar og påverkast av omgivnaden. Forfattarane argumenterer for utviding av denne forståingsramma og introduserer ei liknande firedeling som Scott (1998), men baserer si klassifisering på dikotomiane mikro / makro og voluntarisme / determinisme (Poole og Van de Ven 1989; Astly og Van de Ven 1983).

Vi tek med denne oversikten for å illustrere dei retningane eller tradisjonane som pregar organisasjonsfaget, men vi påstår ikkje at utviklinga i organisasjonsfaget kan forklare utviklinga i andre fagområde. Truleg er det slik at dei nye synsmåtane har kome inn i dei ulike faga som planlegging, innovasjon og styring omlag samstundes, utan at ein kan seie at det eine faget har drive fram utviklinga i dei andre faga. Denne inndelinga i fire perspektiv er mellom anna også nytta av Bukve (1997) i hans drøfting av forvaltningsformer:

1. Forvaltninga som rasjonell maskin (formell / rasjonell og lukka)
2. Forvaltninga som tilpassa system (formell / rasjonell og open)
3. Forvaltninga som grodd organisme (uformell / grodd og lukka)
4. Forvaltninga som multiaktørssystem (uformell / grodd og open)

I Scott (1998) og Bukve (1997) sine klassifiseringar er sjølvgrodde organisme- og multiaktørssystem å rekne som hovudsakleg naturlege system. Det inneber at organisasjonar i slike system er å likne med organismar som gror fram, meir enn maskinar som er rasjonelt planlagde. Innanfor dette naturlege systemet er det vanleg å snakke om tett eller laust kopl system etter graden av integrering. Laust kopl system er typisk for multiaktørssystem, det er system som er lite integrerte og som dermed også vanskeleg kan styrast frå toppen. Tett kopl multiaktørssystem er nærast å rekne som ein eigen organisasjon og såleis utypisk for multiaktørssystem, men slike organisasjonar kan vere institusjonaliserte former av tidlegare multiaktørssystem.

Det kan sjølvstundt reint allment rettast innvendingar mot å bruke organisasjonsteori, som i stor grad har blitt utvikla for private føretak, som eit perspektiv på offentleg forvaltning

(Christensen mfl. 2002). Private føretak har normalt økonomisk overskot og overleving på marknaden som overordna mål (marknads- og nyttelegikk). Offentleg forvaltning er forankra i demokratiske prosessar og har normalt langt meir samansette målsettingar og fungerer på samfunnsområde der det som regel ikkje eksisterer nokon reell marknad, men med behov for styring og tenester (sosial normlogikk). Vidare har reformer i offentleg sektor skapt vilkår for forvaltninga som gir tilnærma marknader, og der store delar av forvaltninga må rettferdiggjere sin eksistens. Skilnaden mellom private og offentlege skular, høgskular, universitet og sjukehus har blitt mindre. Når det lenge har vore akseptert å nytte organisasjonsperspektivet på forvaltninga, så har dei omtalte reformene i offentleg sektor etter vår meining ikkje gjort denne bruken mindre fagleg forsvarleg.

Klassifisering av teoriar om samfunnsplanlegging, statsorganisering og forvaltning

I 1987 publiserte John Friedmann ei bok der han på ein eksemplarisk måte samanstillir ulike bidrag til utvikling av offentleg planlegging, og der han etter vår meining greier å presisere kva kjernen i offentleg planlegging er. Han definerer planlegging som det å knyte saman kunnskap og handling, og argumenterer for at dette i samfunnsstyringa kan gjerast på to måtar (Friedmann, 1987:38):

- 1. Attempts to link scientific and technical knowledge to actions in public domain;*
- 2a: to processes of societal guidance;*
- 2b: to processes of societal transformation.*

Vi oppfattar Friedmann sin definisjon som vid, men grunnleggande, og den gir insitament til omfattande teoretiske drøftingar av kva planlegging er og bør vere. Friedmann (1987:36) hevdar at vi i planleggingsarbeidet står overfor eit metateoretisk problem: korleis ein effektivt kan få teknisk / fagleg kunnskap til å ligge til grunn for folks val av handlingar. Friedmann viser gjennom ei grundig drøfting at kunnskap kan ligge til grunn for handlingar på mange måtar, og han definerer fire hovudgrupper eller *planleggingstradisjonar* basert på to dikotomiar. I den eine dikotomien skil han mellom offentleg planlegging som samfunnsstyring (*societal guidance*) og som samfunnsutvikling (*social transformation*) i synet på korleis kunnskap blir knytt til handling:

- I offentleg planlegging som *samfunnsstyring* legg ein vekt på ideal som objektiv kunnskap og sosiale samanhengar mellom årsak og verknad. Difor oppfattar ein her samanhengar mellom kunnskap og handling som instrumentell, og føreset finstemt harmoni mellom aktørar slik at det planleggande subjekt har tilstrekkeleg kontroll til å implementere sine avgjerder. Denne forma for planlegging dominerer mykje av den offentlege planlegginga.
- Dette står i sin tur i motsetning til *samfunnsutvikling* der kunnskap blir sett på som ein integrert del av handling. Ein legg vekt på læring gjennom praksis, at åtferd kan endrast, og at teoriar blir gjort valide i praksis. Denne forma for planlegging blir ofte aktualisert i krisesituasjonar, når den legitime autoriteten til staten er svak, og når staten ikkje lenger kan halde nede radikale grupper som krev strukturelle endringar.

Den andre dikotomien skil mellom ytterpunkt i synet på staten som samfunnsstyrar. Med trådar attende til Wien-sirkelen, med Comte og spesielt Bentham, meiner Friedmann (1987) å kunne identifisere ei konservativ / liberal og ei radikal ideologisk retning i korleis kunnskap kan knytast til handling.

- I *konservativ og liberal politisk ideologi* er ein oppteken av korleis offentleg planlegging kan tene maktapparatet i samfunnet som ideelt sett skal bygge si makt på frie aktørar som ved sine rasjonelle val kan uttrykke sine ønske gjennom marknader og demokrati. I politikken kjenner vi dette igjen som eit ideologisk fundament for høgresida som meiner aktørar sine frie val av handlingar og minst mogleg statleg innblanding gir det gode samfunnet.
- Dette i motsetning til den *radikale politiske ideologien* som er meir oppteken av dei strukturelle bindingane på utøving av frie val, og av endringar av maktforhold i samfunnet. Her ligg fundamentet for den politiske venstresida som meiner at for å realisere det gode samfunnet for alle må maktstrukturar endrast for at alle aktørar skal ha like moglegheiter til å gjere frie val av handlingar.

På denne måten får Friedmann definert fire planleggingstradisjonar. Sjå tabell 3.2. I høve til dei omgrepa vi har introdusert så langt i rapporten, tolkar vi Friedmann (1987) slik at han meiner at vi kan oppnå samfunnsstyring gjennom instrumentell rasjonalitet når måla er klare og aksepterte, når vi har kunnskap til å kalkulere oss fram til det beste verkemiddelet, og når vi har stor makt til å kontrollere gjennomføringa. Vidare at han meiner at samfunnsutvikling gjennom kommunikativ rasjonalitet berre er fullt utvikla i opne og maktfrie dialogar, der vi arbeider for å oppnå felles forståing i ein ideell samtalesituasjon.

I tillegg tolkar vi Friedmann (1987) slik at skiljet mellom den konservative og radikale ideologien speglar om planlegginga blir utøvd i ein situasjon der den planleggande eininga har stor valfridom til å fremme viljestyrt åtferd (voluntarisme og lukka system), eller i ein situasjon der omgivnaden i stor grad avgrensar aktørane sine moglegheiter til handling (determinisme og opne system). Etter dette tillegg vi dei fire tradisjonane til Friedmann desse kjenneteikna:

1. Analysetradisjonen (instrumentell rasjonalitet og lukka system)
2. Reformtradisjonen (instrumentell rasjonalitet og ope system)
3. Læringstradisjonen (kommunikativ rasjonalitet og lukka system)
4. Mobiliseringstradisjonen (kommunikativ rasjonalitet og ope system)

Denne tolkinga gjer at det blir samanfall mellom John Friedmann sine fire planleggingstradisjonar og den internasjonalt kjente norske statsvitaren og organisasjonsforskarer Johan P. Olsen si drøfting av det offentlege styringsverket si rolle i samfunnet. Olsen (1988a og 1991) presenterer fire modellar for samfunnsstyring basert på korleis avgjerder blir fatta i samfunnet. I klassifiseringa av modellar for samfunnsstyring uttrykker Olsen (1988b) at skiljet er mellom avgjerder som blir fatta av aktørar som deler mål og verdiar, og aktørar med kryssande interesser. Vidare at det er eit skilje mellom avgjerder

som er voluntaristiske og reflekterer mål og forventingar til rasjonelle aktørar, og avgjerder som er deterministiske og som respons på krefter i omgivnaden.

Parallellen mellom Olsen si inndeling i voluntarisme og determinisme og mellom Friedmann si inndeling i konservativ og radikal politiske ideologi er kanskje ikkje openberr, men vi meiner at dei begge kan knytast til dikotomien endogent versus eksogent forklart endring, og ikkje minst den sentrale dikotomien aktør versus struktur som vi har diskutert grundig i kapittel 2. Parallellen mellom inndelinga i aktørar som deler mål og verdiar versus aktørar med kryssande interesser, og mellom samfunnsstyring versus samfunnsutvikling er heller ikkje openberre, men her meiner vi begge kan dekkast av den andre grunnleggande dikotomien vi drøfta i kapittel 2. Nemleg dikotomien instrumentell rasjonalitet og maktutøving versus kommunikativ rasjonalitet og meningsdanning. Vi konkluderte med at korleis vi posisjonerer oss i høve til desse grunnleggande dikotomiane avheng av våre egne verdiar og tankesett. Dette gjeld både offentleg planlegging, samfunnsstyring og statsorganisering, men også synet på organisasjonar. Ulike perspektiv har gitt opphavet til mange teoretiske retningar.

Basert på Friedmann (1987), Astley og Van de Ven (1983), Scott (1998), Bukve (1997) m.fl. har vi i tabell 3.2 gruppert offentleg planlegging, statsorganisering og forvaltningsformer i fire tradisjonar eller retningar.

Analysetradisjonen: instrumentell rasjonalitet med aktørfokus

Analysetradisjonen (Friedmann, 1987: Policy analysis) er kjenneteikna med meir tru på objektiv vitskap, sjølv om den ikkje er perfekt, enn på politikk med følelsar og irrasjonalitet. Oppfatninga er at den beste løysinga kan kalkulerast. Vidare kjenneteikn er trua på planleggarane som nøytrale teknokratlar, og på perfekte marknader og demokrati.

Denne tradisjonen bygger mykje på naturvitskapleg inspirert samfunnsforskning. For å oppnå "naturvitskaplege føresetnader" innanfor samfunnsvitskapen må ein til vanleg foreta forenklingar både i høve til moglege strukturendringar i framtida og i høve til moglege viljestyrte omleggingar i samfunnsaktørane sine handlingar. Forenklinga skjer ved at både einskildindivid, organisasjonar og andre aktørar blir oppfatta som rasjonelle slik at dei opptrer mest mogleg effektivt i høve til å nå sine mål. Formålsrasjonaliteten gir handlingsmønster med stabile trekk som kan framskrivast, og som dermed gir dei styrande høve til å oppnå andre resultat ved å endre dei styrte sine handlingsføresetnader. Men ifølgje Friedmann (1987) inneber denne forenklinga ei ignorering av både framtida og omgivnaden.

Tabell 3.2 Tradisjonar i offentleg planlegging, statsorganisering og forvaltning

	Konservativ politisk ideologi Endogent aktørfokus, lukka system Handling som viljestyrt åtferd (volutarisme)	Radikal politisk ideologi Eksogent strukturfokus, opne system Handling som reaksjonar på krefter (determinisme)
<p>Instrumentell rasjonalitet og ekspertmakt</p> <p>Nyttelogikk</p> <p>Kunnskap knytt til handling i planlegging som samfunnsstyring</p> <p>Staten som dominerande offentleg styresmakt (government)</p>	<p>Analysetradisjonen</p> <p>Meir tru på objektiv kunnskap enn på politikk</p> <p>Kollektive handlingar er summen av sjølvrealiserande aktørar i perfekte marknader og demokrati</p> <p>Kalkulerer beste løysing</p> <p>Planlegging og innovasjon som ekspertdriven lineær prosess</p> <p>Planleggjar som nøytral teknokrat (programmerar)</p> <p>Staten som arkitekt – kommandostaten</p> <p>Forvaltninga som rasjonell maskin som er styrbar frå toppen, dvs. eit effektivt instrument for måloppnåing.</p> <p>Endringar i forvaltninga etter kommando ovafrå</p> <p>Strategisk val synsmåten, dvs. organisasjonar kjenneteikna ved hierarki, arbeidsdeling, spesialisering, design m.m.</p>	<p>Reformtradisjonen</p> <p>Tru på vitskap som instrument til å fremme viktige mål</p> <p>Kollektive handlingar kan fremmast med å endre dei strukturelle vilkåra for aktørane sine handlingar</p> <p>Reformer, prøving og feiling</p> <p>Planlegging og innovasjon som inkrementelle prosessar</p> <p>Planleggjar som profesjonell ekspert og pragmatikar</p> <p>Staten som gartner – reguleringsstaten</p> <p>Forvaltninga som tilpassa og lite styrbart system, dvs. eit avgrensa rasjonelt mål-middel system i opne omgavnader.</p> <p>Endringar i forvaltninga som små steg (reformer)</p> <p>System-struktur synsmåten, dvs. organisasjonar kjenneteikna ved omgivnaden, systemavhengigheit, situasjonstilpassing m.m.</p>
<p>Kommunikativ rasjonalitet og meiningsdanning</p> <p>Normlogikk</p> <p>Kunnskap knytt til handling i planlegging som samfunnsutvikling</p> <p>Nettverks-organisasjonar mellom offentleg, privat og frivillig sektor (governance)</p>	<p>Læringstradisjonen</p> <p>Tru på læring gjennom deltaking</p> <p>Kollektive handling veks fram i læringsfellesskap innanfor etablerte maktstrukturar</p> <p>Finne løysingar i dialog / forhandlingar mellom partnarane (samproduksjon)</p> <p>Planlegging og innovasjon som interaktive læringsprosessar</p> <p>Planleggjaren som nøytral prosessleiar og pedagog</p> <p>Staten som forhandlingspartner – forhandlingsstaten</p> <p>Forvaltninga som sjølvgrodd organisme, dvs. dominert av uformelle strukturar som er lite styrbare gjennom vedtak</p> <p>Endring i forvaltninga som læringsprosess / erkjenning</p> <p>Kollektiv handling synsmåten, dvs. organisasjonar kjenneteikna ved kultur, normer, verdiar, ritual og læring m.m.</p>	<p>Mobiliseringstradisjonen</p> <p>Tru på kollektiv mobilisering</p> <p>Kollektive handling veks fram i læringsfellesskap utanfor etablerte maktstrukturar</p> <p>Kapasitetsbygging og samskaping som utfordrar etablerte maktstrukturar</p> <p>Planlegging og innovasjon som gjennomgripande radikale prosessar</p> <p>Planleggjaren som prosessleiar og karismatikar</p> <p>Staten som supermarknad - minimumsstaten</p> <p>Forvaltninga som multiaktør-system, dvs. meir eller mindre sjølvstendige aktørar som til dels er i strid med kvarandre</p> <p>Endring i forvaltninga som strukturell transformasjon</p> <p>Naturleg utval synsmåten, dvs. organisasjonar kjenneteikna ved heilskap, mobilisering og trygging av eigen eksistens m.m.</p>

Planlegging og innovasjon som ekspertdriven lineær prosess

I denne tradisjonen blir innovasjon omtalt som ein lineær og forskardriven prosess. Joseph Schumpeter var ein pioner blant innovasjonsteoretikarane som publiserte fleire arbeid om innovasjon basert på økonomisk teori, som fekk mykje å seie for innovasjonsfeltet, t.d. Schumpeter (1934, 1949 og 1954). Schumpeter skilde mellom fem former for innovasjon: (1) nye produkt, (2) nye produksjonsmetodar, (3) nye leverandørar, (4) etablering i nye marknader og (5) nye måtar å organisere verksemder eller næringar på. Innovasjon femner altså både prosessen med å skape noko nytt og utfallet denne prosessen får i ein marknad. Ein viktig lærdom frå Schumpeter si tilnærming er at ein kan innovere ved å kombinere allereie kjente løysingar eller ressursar, der det nyskapande er å kombinere ressursane på nye måtar. I dette arbeidet er entreprenøren den viktige aktøren.

Basert på Schumpeter framstiller den *lineære* eller den økonomiske modellen innovasjon som ein stegvis prosess der verksemder hentar idear og konsept frå forskinga, bruker denne kunnskapen til å utvikle nye produkt og eigna produksjonsprosessar og til å produsere og marknadsføre produkta. Den lineære innovasjonsmodellen er karakterisert med spesialisering og arbeidsdeling (Asheim og Isaksen, 1997). Forsking- og utviklingsarbeid skjer 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 *entreprenøren* som drivkraft er avgjerande for utfallet av innovasjonsprosessen.

Den *synoptiske* eller *rasjonelle planlegginga* høyrer til denne tradisjonen. Denne planleggingsforma blir ofte framstilt som ein idealmodell for planlegging, men modellen er også eit ideal som mange andre fagtradisjonar bygger på, mellom anna i økonomi og organisasjonsteori (Simon, 1957). Den rasjonelle modellen for planlegging føreset mellom anna full kunnskap om alle tilhøve og klare stabile mål, og at ein har kommandomakt over verkemidla. Frå praktisk samfunnsplanlegging veit vi at desse ideelle vilkåra aldri kan vere til stades fullt ut (Simon, 1965). Innan planlegging er det Banfield (1973) som klarast har formulert krava til slik planlegging, som også blir kalla normativ, analytisk og synoptisk. Planprosessen blir sett på som eit stegvis og lineært arbeid der ein i rekkefølge:

1. Formulerer klare og eintydige mål
2. Formulerer og analysere alle moglege handlingsalternativ
3. Klarlegg alle moglege verknader av alle alternativa
4. Vurderer konsekvensane
5. Avgjer kva for alternativ som har verknader (konsekvensar) som best oppfyller dei på førehand bestemte måla
6. Gjennomfører det valde alternativet
7. Samanstillar erfaring og resultat til bruk ved nye avgjerdssituasjonar

Planlegginga bygger her på ei klar rolledeling mellom planleggar og politikar. Politikarane har ansvaret for fasane 1 og 5. Planlegging etter denne tradisjonen var lenge avgrensa til fasane 2, 3 og 4, men i nyare tid har ein fått vektlegging av 6 og 7 og då med omsyn til arbeidet i fase 2. Gjennomføringa av det alternativet som blir valt, blir vanlegvis ikkje sett på som ei

planleggingsoppgåve. Jamfør omgrepet planlegging og handling. At denne tradisjonen vektlegg avgjerdstaking og den førebuande aktiviteten, og ikkje handlingane, må reknast som ein alvorleg kritikk mot denne forma for planlegging (Friedmann, 1987).

Rasjonell planlegging blir også kritisert for ikkje å ha klare oppfatningar om deltaking frå andre grupper enn frå planleggarar og politikarar. Planleggarane konsentrerer seg om å framskaffe eit best mogleg grunnlag for vedtaket, og planleggarane får stor innverknad på resultata ved slik planlegging. Skal denne oppskrifta kunne oppfyllast, må avgjerdstakaren ha all kunnskap om mål, alternativ og konsekvensar i all framtid, noko som til vanleg må reknast som umogleg ved komplekse og skiftande samfunnssituasjonar. Vidare må plangjennomførarane ha full kontroll over verkemidla. Difor blir denne planlegginga gjerne ein reiskap for å føre vidare elitars maktutøving.

Det er utvikla fleire metodar for strategisk planlegging innafor denne tradisjonen som kan tilpassast bruken i offentlege organisasjonar, sektorar og lokalsamfunn (Bryson og Roering 1987), men dei har mange av dei gjennomgåande svakheitene som pregar rasjonell planlegging. Ei kvar planlegging av denne typen krev at ein undervegs i planlegginga tek avgjerder om å kutte ut bestemte løysingar i søkinga fram mot alternativ som planleggarane finn formålstenleg. Men planlegginga fungerer svært sjeldan som ein stegvis prosess slik den er omtalt i dei sju punkta ovanfor. I praksis skjer planlegginga som ein oppdelt avgjerdsprosess. Ein diskuterer grove handlingsalternativ og vel mellom dei. Ein drøftar underalternativ innan dei valde hovudalternativa m.m. i stadig større detalj. Til tider må ein også "gå tilbake i prosessen", det vil seie at ein har kome på villspor og må gå tilbake for å vurdere nærare løysingar som blei kutta ut. I denne prosessen er det lett å kutte ut alternativ som er bra for dei som ikkje er representerte, og i staden konsentrere seg om slike som høver med måla eller visjonane til planleggarane. Sjølv om ein krev at planleggarane skal utarbeide alternativ, vil dette lett bli slike som passar for dei som har makt og innverknad over planlegginga.

I det heile føreset rasjonell planlegging ei klar avgrensing og ein harmonisk og stabil situasjon. I samfunnet veit vi at mål og verdiar er ulike. Grunnlaget for politisk verksemd er nett dette (Offerdal, 1992). Det betyr at i demokratiske avgjerdsorgan vil måla ikkje vere eintydige, heller ikkje alltid klare. Dette er grunnlaget for den seinare utviklinga av avgjerdsteoriar om mål- og / eller middelkompromiss, t.d. i forhandlingar mellom aktørar i politiske organ (Simon, 1957). I avgjerdsteorien legg ein difor heller vekt på å finne tilfredsstillande løysingar. Når det er umogleg å ha full kunnskap, må ein bygge på den kunnskapen ein har. På tilsvarande måte har ein ikkje tid til å finne alle løysingar og alle konsekvensar, ein må i staden nytte den tid og dei ressursar ein har til disposisjon til å søke etter løysingar som ein finn kan tilfredsstillende dei måla ein har, og så velje mellom desse.

Rasjonell planlegging føreset at makta er sentralisert, og at det er eit styringsorgan eller ein person som tek slike avgjerde ut frå sine mål og verdiar. Maktssenteret skal gje kommandoar til sine underordna, og det blir forventa at dei blir oppfylte. Kontrollapparat for vurdering av tilbakemeldingane og straff for manglande ordrefølgjing er dei midla

makthavarane bruker for å sikre at ordrar blir iverksette. Trass i at slik kommanderande planlegging er mest umogleg på lang sikt, er diverre mykje av tankegodset vårt om planlegging knytt til dette bildet.

Den samfunnsstyrande staten med forvaltninga som rasjonell maskin

Denne tenkinga rundt innovasjon, planlegging og avgjerdstaking ligg også til grunn for modellen for *den samfunnsstyrande staten* (Olsen, 1988b: Sovereign Rationality-Bounded State Modell). Her blir staten tillagt rolla å styre samfunnet ut frå den politiske leiingens preferansar, planar og visjonar om det gode samfunn. Det å vinne val gir dei folkevalde politiske leiarane autoritet til å opptre som samfunnsarkitektar. Folket sine ønsker og behov blir formidla indirekte gjennom val, folkeavstemmingar og ved ulike former for kunnskapsinnhenting. Det offentlege si rolle i denne modellen er å styre samfunnet utifrå dei folkevalde leiarane sine ønske, planar og visjonar om det gode samfunn. Det offentlege si maktorganisering er ordna gjennom det ein kallar *den parlamentariske styringskjeda*, basert på folkesuverenitet og maktfordeling mellom dei lovgjevande, utøvande og dømande statsmaktene (Olsen 1978). Staten styrer og har stor sentralmakt. Endringar i politikken skjer ved personskifte i den folkevalde leiinga (Olsen, 1988b).

Modellen for den samfunnsstyrande staten bygger på oppfatning av menneska som målrasjonelle aktørar som arbeider for å maksimere eigen nytte. Desse tankane har mellom anna blitt borne fram av Adam Smith, som i si kjente bok *The Wealth of Nations* frå 1776 gjorde gjeldande at når ein kvar forfølgjer sine eigeninteresser, blir allmennyttan fremma. På den måten skal det løne seg å handle slik at ein tener det felles beste. Aktørane som blir oppfatta som suverene konsumentar, blir leia som av ei *usynleg hand* til å fremme fellesskapen sine interesser ved å forfølgje sine egne interesser (Smith, 1937). Men den som gjer det beste for seg, vil vanlegvis ikkje vite om han fremmar det felles beste for samfunnet.

Denne tenkemåten er utvikla for marknadsøkonomi, men tilsvarande eksisterer også for andre styringssystem. Med styringssystem forstås ein ordning for å uttrykkje, samanvege og oversette folk sine ønskemål til praktiske resultat. Ifølgje Hernes (1978) har vi tre *ideelle styringssystem* som både registrerer kunnskap og omset denne til handling, nemleg demokratiet og byråkratiet, i tillegg til marknaden. Det å vinne demokratiske val gir dei folkevalde leiarane autoritet til å opptre som *samfunnsarkitektar*. Gjennom utforming av sine valprogram tek partia sikte på å maksimere stemmetilslutninga, og når partia konkurrerer om stemmene, forventar ein at alle interesser som kan representerast blir representerte. For å sikre partiet si framtid må representantane vere lydhøyre overfor sine veljarar. Gjennom det offentlege byråkratiet kan dei folkevalde få iverksett sin politikk som under føresetnad av fungerande perfekte demokrati skal fremme fellesinteresser. Administrasjonen er organisert som eit hierarkisk byråkrati og kan omformast for å gjere det til eit mest mogleg effektivt instrument. Administrasjonen blir oppfatta som eit nøytralt instrument som kjem med tilrådingar til vedtak og som iverkset vedtaka. Byråkratar blir instruerte av sine overordna. I effektiviseringa blir det lagt vekt på både spesialisering og koordinering av produksjonen. Byråkratane skal etter ein slik tankegang maksimere sine karriereutsikter og

opptrykksmoglegheiter, og byråkratane skaffar seg fagkompetanse for å fremme eigen karriere. I eit fungerande perfekt byråkrati skal dei lojalt iverksette dei folkevaldes politikk. Folkevalde og overordna i byråkratiet avgjer om dei får rykke opp, difor vil byråkratar ved å gjere det beste for seg også fremme fellesinteresser.

Dei tre styringsformene representerer idealtypar. Som vurderingsnorm inneber dette at styringssystema må vurderast etter kor godt demokratiet tilfredsstillar borgarane, kor godt byråkratiet gjennomfører leiarane sin vilje, og kor godt marknaden tilfredsstillar forbrukarane (Hernes, 1978). Felles for denne tankegangen ligg i føresetnader om at systema har enkeltaktørar, at det er funksjonell uavhengigheit mellom dei perfekte styringssystema, og at både den som krev og den som støttar, har full informasjon. Føresetnaden for ein slik politikk er vidare at styringssystema i samfunna fungerer som perfekte marknader, perfekt demokrati og perfekt byråkrati, og at aktørar som fattar rasjonelle vedtak for å maksimere sin nytte er frie aktørar. Dersom ikkje desse føresetnadene er oppfylte, vil det kunne medføre interne perverteringar (Hernes, 1978). Mellom anna kan ideelle marknader perverterast ved monopoldanningar, stabilisering utan full ressursutnytting, mangelfull kommunikasjon mellom produsent og konsument, og ved at konsumentane manglar informasjon for å kunne opptre rasjonelt. Det ideelle demokratiet kan på liknande måtar mellom anna perverterast ved danning av eittpartistatar, interesseorganisasjonar med medlemsmonopol, interesseorganisasjonar som informasjonsfilter mellom folket og folkevalde, låg deltaking, og ved at veljarane ikkje har informasjon til å opptre rasjonelt. Også det ideelle byråkratiet kan perverterast mellom anna ved at byråkratane frigjer seg frå folkevald kontroll ved å dokumentere stor og detaljrik kunnskap i sine tilrådingar som ikkje folkevalde har tid eller kompetanse til å kontrollere. Vidare kan byråkratiet perverterast med alliansar til interesseorganisasjonar slik at det kan reisast tvil om byråkratanes nøytralitet. For å hindre slike perverteringar kan det argumenterast for ein sterk sentralstat som kan fremme fri konkurranse, hindre monopoldanningar m.m.

Den første maktutgreiinga i Noreg blei utført i perioden 1972–1981 og dokumenterte avvik frå denne ideelle modellen for den samfunnsstyrande staten ved at styringsverket var sektordelt og til dels *segmentert* slik at aktørar med lik utdanning hadde posisjonar i private, offentlege og frivillige organisasjonar og på styringsnivåa stat, fylke og kommunar i sektoren. Landbrukssektoren blei trekt fram som døme på eit slikt segment der landbruksakademikarar frå det som då heitte Noregs Landbrukshøgskule, hadde posisjonar både som folkevalde, tillitsvalde og tilsette i segmentet. Ei slik segmentering er å finne i dei fleste sektorar, til dømes dominerer lærarar og lektorar skulesektoren, legar og sjukepleiarar helsesektoren, ingeniørar vegsektoren osv. Felles for dei er at det er utvikla like forståingar av problem og korleis dei skal løysast mellom styringsnivåa og mellom dei styrande og dei styrte i segmentet, og at segmentet skjermar seg for påverking frå andre sektorar / segment.

Oppsummering

I denne tradisjonen skal organisasjonar og forvaltninga vere rasjonelle maskinar. Dette representerer tidleg organisasjonsteori og oppfattar alle organisasjonar som like og forstår

leing som praktisering av spesielle funksjonar og roller. Det vil seie at organisasjonar blir klassifiserte som formelle og lukka, og dei blir oppfatta som sosiale einingar som er bevisst konstruerte og rekonstruerte for å realisere bestemte mål. For forvaltninga inneber det at dei tilsette blir organiserte, spesialiserte og sosialiserte til å utøve fastlagde funksjonar, iverksette avgjerdene og fremme ønska til dei som har makt. Endringar blir vedtekne og uttrykker meiningane til dei som har makt. Organisasjonsåtferda er målrasjonell og autonom, og leiarane prøver å vere proaktive. Etter analysetradisjonen skal planlegginga teoretisk sett vere instrumentell og lineær innanfor lukka system, samfunnet skal styrast med kommando basert på lover, regelverk og vedtak. Dei folkevalde representere folket og er suverene, og forvaltninga skal vere eit nøytralt instrument for dei folkevalde. Men som vi har skrivne, så avvik praksisen frå den ideelle teorien.

Reformtradisjonen: instrumentell rasjonalitet med strukturfokus

Reformtradisjonen (Friedmann, 1987: Social reform) bygger vidare på analysetradisjonen, men vektlegg meir den uvissa som kjem av endringar over tid og dermed dei underliggende kreftene i samfunnet. Historiske utviklingsprosessar blir tillagde stor vekt. Teoriar om heilt eller delvis opne system er tankegods innanfor denne tradisjonen. I alle system er det viktig å halde oppe systembalansen sjølv om ein blir utsett for indre eller ytre press, og dette kan over tid verke konserverande. Etter dette synet blir det for politikkdanning viktig å påverke systema og aktørar i systema slik at dei handlar i tråd med det aktørar i omgivnaden ønsker, men systema kan også påverke omgivnaden. Ein vektlegg samfunnets kollektive autoritet framfor individuell autonomi og nytterasjonelitet. Reformtradisjonen praktiserer ovanfrå-og-nedstyring i form av stimulering eller hemming av pågåande utviklingsprosessar i samfunnet, og med utgangspunkt i aksepterte overordna mål prøver aktørane seg med små steg i ulike retningar for å arbeide seg mot desse måla (*inkrementalisme*). Frå makthavarane si side blir det gjerne argumentert mot desentralisering av makt og ansvar fordi det kan skape kontrollproblem i høve til fremming av dei overordna måla. Tradisjonen kan kritiseras for at politikkiproducentane ikkje greier å tilpasse den sentrale politikken til kompleksiteten i utviklingstrekka og utfordringane i samfunnet.

Tradisjonen er oppteken av skiljet mellom planleggar og publikum, og publikum blir ofte rekna som for lite informert til å kunne delta direkte i politikikutforminga. Politikikutforminga må difor overlatast til ekspertar og folkevalde i samspel. Samling av kunnskap blir dermed i stor grad oppfatta som eit arbeid for elitar med eigna kompetanse til å formulere folks interesser og til å kome med tilrådingar om kva for vedtak og handlingar som er tilrådelege. Tradisjonen vektlegg å bruke vitenskapen i ein stegvis prøve- og feileprosess i opne system med sikte på å fremme grunnleggande målsettingar som full sysselsetting, økonomisk vekst og fordeling av inntekter. Staten blir tillagd ei sterk rolle, og planlegginga blir institusjonalisert som reiskap for styresmaktene (Friedmann, 1987).

Planlegging og innovasjon som inkrementell prosess

Inkrementell innovasjon høyrer til denne tradisjonen. Schumpeter si forståing av innovasjon med den instrumentelle rasjonaliteten frå analysetradisjonen ligg i botnen for forståinga, men har meir avgrensa betydning fordi kunnskapen er usikker. Inkrementelle innovasjonar er moderate og skrittvis, og kan kjennast ved vesentlege forbetringar av eksisterande produkt og tenester. Inkrementelle innovasjonar bygger såleis vidare på sterke sider ved eksisterande produksjonsmåte, marknadsorientering og organisasjonens eksisterande kompetanse. Inkrementelle innovasjonar skjer ofte i organisasjonar der innovasjon er institusjonalisert, det vil seie formulert som eit overordna mål og rutinisert i kontinuerleg prosessar.

I denne tradisjonen blir også planlegging framstilt som ein logisk inkrementalistisk aktivitet. Planlegging blir ein eliteaktivitet fordi ein legg vekt på vitskapleg analyse av strukturelle utviklingstrekk og utfordringar i samfunnet. Samling av kunnskap blir i stor grad oppfatta som eit arbeid for ekspertar med eigna kompetanse til å formulere folks interesser, og til å kome med tilrådingar om kva for vedtak og handlingar som er tilrådelege. Planleggarane skal ha makt og høve til å framsette sine versjonar om "kva som er i folks interesse". Analysar og framskrivingar blir gjerne baserte på kompliserte modellar der vanlege folk, og ofte også ekspertane, har vanskar med å bruke konklusjonane i forhold til den utsegnskrafta som dei innebygde føresetnadene i modellane gir grunnlag for. Ofte blir det hevda at vanlege folk ikkje har innsikt til å bli involverte i styre og stell (Friedmann, 1987). Inkrementell planlegging blir dermed i hovudsak ein reiskap for dei mektige i samfunnet. Den viktige føresetnaden for inkrementell planlegging blir difor at det eksisterer felles verdiar, formål og visjonar som ein kan orientere seg etter. Dersom denne føresetnaden er tilfredsstilt, kan inkrementalismen vere ein eigna planleggingsreiskap både i organisasjonar, lokalsamfunn og sektorar (Bryson og Roering, 1987).

Inkrementell planlegging i form av programplanlegging har vore ein berande ide for utvikling av nasjonaløkonomisk planlegging og politikk i etterkrigstida (Bjerve, 1989). Denne programplanlegginga har blitt utforma som til dømes nasjonal og kommunal langtidsbudsjettering og årsbudsjettering. Her er planperioden vanlegvis avgrensa til nokre få år, og ein vurderer kva endringar som vil kome innan investering og drift, og den føreset elles at verksemda er som i dag. Ein nyttar den rasjonelle tenkinga innafor ein inkrementalistisk ramme til å styre prosessar ved at ein t.d. avgrensar seg til fire år og prøver å finne den optimale fordelinga av midlar til ulike aktivitetar i denne tidsperioden.

Lindblom (1959) presenterer sin modell «muddling through» som *disjointed incrementalism* og som ein planleggingsteori som han meiner ligg nærare opp til denne politiske verkelegheita enn den rasjonelle modellen. Ei slik *usamanhengande småstegsplanlegging* inneber ei form for planlegging der ein gjer små framstøytar, korrigerer både mål og middel, og prøver kontinuerleg å arbeide seg framover mot overordna verdiar. Lindblom (1959) legg vekt på at det i samfunnet alltid eksisterer grunnleggande verdiar og målsettingar som til dømes full sysselsetting og økonomisk vekst, sjølv om dei ikkje alltid er klart uttalte i politikken. Difor meiner han at det viktige med små endringar / reformer som

ein del av det å formulere og gjennomføre utviklingsstrategiar, såkalla *logisk inkrementalisme* (Lindblom, 1959; Quinn, 1980). Dette er ein beskrivande modell for politisk verksemd som føregår i situasjonar med stadige endringar som ein har liten kontroll med. Som regel vil ein først vurdere den løysinga ein har valt før på liknande problem. Om denne løysinga fungerte før, vil ein mest sannsynleg velje den på nytt. Konsekvensvurderinga er avgrensa, og ein legg vekt på den kunnskapen ein har fått om konsekvensane av liknande avgjerder. Denne kunnskapen kan vere "skeiv" på grunn av siling i systemet. Om ein finn at verknadene av den førre løysinga var små, vil ein kanskje prøve med sterkare tiltak eller andre mindre endringar (Amdam og Veggeland, 1998). Forestillingsbildet kan vere ein person som har vassa seg midt ut på ei blautmyr. Han veit ikkje om tuene kring han vil halde han, og kor lenge den han står på, held. Ein rasjonell avgjerdstakar vil vurdere konsekvensane av å hoppe over til alle nærliggande tuer. Han vil hoppe til den som han meiner er best og i riktig retning etter så grundige analysar som han kan gjere på avstand. Ein "muddling through"-aktør vil velje seg ut ei tue som synest bra og som ligg i nokolunde rett retning. Om det er mogleg, vil han prøve å skrive over til denne tua på ein slik måte at han alltid kan trekke seg tilbake til utgangspunktet om den nye tua sviktar. Slik sett kan "Muddling through" vere ein svært nyttig reiskap dersom ein har langsiktige visjonar å strekke seg etter, samstundes som ein har liten kontroll over middel for å nå visjonane. For å nå måla må ein improvisere etter kva som skjer og kva andre gjer, men utan å misse retninga av syne. Samstundes må ein ha oppe til stadig drøfting om det oppsette målet er det rette. Ny kunnskap og ny erkjenning kan gjere det turvande å revidere måla.

Staten som reformator og forvaltninga som tilpassa system

Etter reformtradisjonen trer modellen for *staten som moralsk fellesskap* (Olsen, 1988b: Institutional State Modell). Her blir staten boren oppe av tradisjonar, nedfelt i verdisystem og institusjonar som gir reglar om rett og god åtferd. Statens rolle er å garantere den moralske og politiske ordenen. Politikken leiarar skal vere samfunnets *gartnarar* meir enn samfunnets *arkitektar*. Politikken etter denne tradisjonen bygger på at det offentlege med folkevalde og tilsette har makt til å intervenere i samfunnet, mellom anna å endre rammevilkåra for føretak, institusjonar, lokalsamfunn m.m. Følgjeleg blir det også fokusert på korleis det offentlege sine handlingar kan gjerast mest mogleg effektive og korleis ein gjennom reformer kan gjere det offentlege meir perfekt for å oppnå dei overordna samfunnsmåla (*reguleringsstaten*).

Det offentlege si rolle blir her oppfatta som ivaretaking av ein moralsk fellesskap bygd på sentrale verdiar som representativt demokrati, menneskerettar, samfunnsjustis, økonomisk vekst, oppretthalding av full sysselsetting, fordeling av inntekter og partsoffentlegheit (Olsen, 1988b). Det å skape konsensus om desse og andre verdiar blir sett på som ein kontinuerleg aktivitet. Dei folkevalde leiarane har plikt til å forsvare sentrale verdiar og å ta omsyn til kva som er best for samfunnet som heilskap. Administrasjonen blir ikkje sett på som eit nøytralt instrument for den folkevalde leiinga, men som berarar og forsvararar av eigne verdiar. Endringar i administrasjonen blir som for andre endringar i samfunnet, sett på som ei stegvis tilpassing til skiftande problem og tilgjengelege løysingar.

Reformer vil gå langsomt og gjennom utvikling i den politiske og moralske fellesskapen (Olsen, 1988b).

Denne politikken er i vesentleg grad basert på korleis sentrale styresmakter oppfattar situasjonen, og på deira forslag til tiltak og endringar for å oppnå nasjonale overordna politiske mål. I politikkkutforminga legg ein vekt på stimulering og hemming av utviklingsprosessar som går føre seg i samfunnet. Med utgangspunkt i det ein oppfattar som allment aksepterte overordna mål, gjer makthavarane små steg i ulike retningar for å arbeide seg fram mot desse måla. Sjølv om det på nasjonalt nivå kan vere stor semje om måla for dei ulike politikkområda, kan likevel gjennomføringa bli noko anna fordi aktørar som skal sette i verk tiltaka og endringane gjerne utviklar eigne verdiar, tolkingar og forståingar som i handling kan føre oss bort frå dei overordna måla (Olsen, 1988b).

Ein avgjerdstakar som ønsker at andre (og i prinsippet underordna eller sideordna) skal gjere som han vil, må stimulere vedkomande til dette gjennom løn for "riktig" handling og "straff" for handlingar som ikkje kan akseptrast. Dermed kan eit slikt styringsystem føre til at koordinering gjennom kommando ikkje blir rekna som legitimt. Framleis føreset ein ei sentralmakt eller eit organ med koordineringsansvar, men makta som trengst, er langt mindre enn det som trengst i analysetradisjonen og ved kommandostyring. Ein har makt i kraft av dei midlar ein kan nytte som krav eller støtte. I slike situasjonar kan også ressursar som informasjon og kunnskap med framstilling av moglege avgjerder og konsekvensar av slike fungere samordnande. Ein oppfordrar i kraft av meir kunnskap enn andre, og at ein har autoritet i kraft av denne kunnskapen.

I dei teoretiske bidraga til forståinga av organisasjonar og forvaltning i reformtradisjonen blir dei omtalte som tilpassa system. Organisasjonar klassifiserte som formelle og opne, og dei blir oppfatta som koalisjonar av deltakarar som er sterkt påverka av omgivnaden. Her blir organisasjonsteorien påverka av mellom anna systemteori med oppretthalding av balanse mellom organisasjonen og omgivnaden. I forvaltninga blir roller og posisjonar plasserte i hierarki med sikte på å vere eit effektivt system. Endringar i form av oppdeling og integrering skjer som tilpassing til omgivnaden, teknologi, storleik og ressursbehov. Organisasjonar både i og utanfor forvaltninga blir etter dette perspektivet ulike fordi dei skal tilpasse seg konteksten, og på same måte skal leiinga tilpassast både omgivnaden og medarbeidaren sin motivasjon og kompetanse og dermed fungere både støttande og styrande. Den gode leiaren er den som har tileigna seg dei rette eigenskapane, og som kjenner organisasjonen og konteksten. Det avgjerande spørsmålet blir ofte om ein til dømes kan tilsette ein rektor som ikkje har lærarutdanning og som har praktisert yrket.

Den andre maktutgreiinga i Norge blei utført mellom 1998 og 2003 og omtalar situasjonen mykje lik modellen den reformerande staten. Der praktiserer offentlege styringsverket marknadsprinsipp og formell fristilling samtidig med at direkte folkevald styring har blitt erstatta av tilsyn og andre kontrollsystem. Dermed har folket si demokratiske avgjerdsrett blitt innskrenka. I sluttrapporten frå maktutgreiinga blir dette uttrykt ved at folkestyret forvitrar og politikken gjer retrett (Østerud, Engelstad og Selle, 2003). Dette saman

med andre prosessar gjer at utgreiinga karakteriserte den norske stat som ein *fragmentert* stat. For offentleg sektor inneber det at heilt eller delvis fristilte organisasjonar som Statoil / Equinor, Telenor, Statkraft og Posten berre indirekte blir styrte av staten. Det same kan seiast om drift av vegar, jarnbane og sjukehus. Vidare har det kommunale sjølvstyret mist mykje av innhaldet sitt gjennom kombinasjonen av rettslover, statlege pålegg og budsjettknappheit. Kommunane sit igjen med råderett over reint lokale saker og administrativt ansvar for statleg politikk. Dette resulterer i makt utan ansvar og ansvar utan makt. Uoversiktleg styring på mange nivå gjer at det er uklart kven som har ansvaret for vedtak, og kvar dei kjem frå. I slike situasjonar dominerer nyttelegikken over normlegikken, og aktørane utviklar egoisme både knytt til eigen person og organisasjon, noko som fører til einingsegoisme i, og fragmentering av styringsverket. Med denne fragmenteringa har det oppstått behov for samarbeid mellom ulike delar av offentleg verksemd og mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Ulike former for planlegging og partnerskap blir trekte fram som løysinga i mange samanhengar.

Oppsummering

Etter reformtradisjonen skal planlegginga vere instrumentell i opne system, og den logiske tilpassinga blir då inkrementell småstegsplanlegging. Staten skal fremme dei overordna måla i samfunnet ved hjelp av indirekte styring. Det vil sei fremme ønska handlingar og hemme uønska handlingar ved bruk av reformer, reguleringar, gulrot og pisk. Forvaltninga skal framstå som eit tilpassa system der roller og posisjonar blir plasserte i hierarki med sikte på å vere eit effektivt system, og endringar skjer som tilpassing til omgivnaden. Organisasjonsatferda er deterministisk, påtvungen og tilpassande, og leiarane blir ofte reaktive. Til ein viss grad synest praksis å stemme med teorien, men nyttelegikken hos dei ulike aktørane synest å medføre fragmentering og behov for å styrke normlegikken med kommunikative former for planlegging og styring. Dermed ser vi at samstundes som staten og styringsverket har blitt meir fragmentert og prega av instrumentell design, har det vakse fram behov for meir kommunikativ design. Men dette skaper eit dilemma, for korleis kan planlegging bidra til frivillig forpliktande partnerskapar mellom segmenterte sektorar i eit fragmentert styringssystem? Kanskje treng vi ei ny maktutgreiing?

Læringstradisjonen: kommunikativ rasjonalitet med aktørfokus

Læringstradisjonen (Friedmann, 1987: Social learning) er oppteken av læring gjennom deltaking. Sentrale spørsmål er korleis få folk til å delta i læreprosessar som bidreg til meiningsdanning som kan føre til endring av åtferd, og korleis få til dialog mellom dei styrande og dei styrte. I denne tradisjonen blir menneskas sjølvstendige vilje og behov for sjølvrealisering vektlagt og prøvd utnytta innanfor rammene for statens autoritet. Statens verkemiddel er gjerne baserte på tildeling etter søknader, verkemidla blir brukt selektivt, og avgjerdene er ofte skjønnsprega. Difor blir det viktig korleis verkemiddelbruken utnyttar maktrelasjonar mellom givar og mottakar.

I denne tradisjonen går ein lenger enn i dei to førstnemnde tradisjonane (dvs. analyse-tradisjonen og reformtradisjonen) med å sleppe folk til i politikk og planlegging som

kommunikativ prosessar baserte på deltaking og kommunikasjon mellom berørte og interesserte partar. Det er utvikla ulike opplegg for *medverknadsplanlegging* som er baserte på partsdeltaking og kommunikasjon. Opplegga spenner frå å bli invitert til å kome med merknader til allereie utarbeidde planar (advokatplanlegging), og til forhandlingar der maktfordeling og dialog er føresetnader (forhandlingsplanlegging) og til partnerskapar mellom likeverdige aktørar.

Planlegging og innovasjon som lokaliserte interaktive læringsprosessar

Medan dei lineære og inkrementelle innovasjonsmodellane føreset spesialisering og arbeidsdeling, framstiller den *interaktive* modellen innovasjon som ein læringsprosess mellom produsentar, kundar, offentlege styresmakter m.m. der design og prøveproduksjon inngår som ein integrert del av produksjonen (Bommert, 2010). I denne modellen inngår også lokalisert uformell og såkalla taus kunnskap som ein vesentleg del av innovasjonsprosessen. Mange likeverdige og gjensidig avhengige aktørar er involverte i kommunikative prosessar, og innovasjonar blir drivne fram gjennom samhandling (Sørensen og Torfing, 2011). Ei slik forståing av innovasjon er i tråd med Fonseca (2001), som skriv at innovasjonar blir drivne fram gjennom tverrsektorielle og einingsovergripande samforståing og samhandling mellom mange likeverdige og gjensidig avhengige aktørar i kommunikative prosessar.

I samsvar med læringstradisjonen skreiv Asheim og Isaksen (1997) at denne interaktive modellen for innovasjon omtalar den nyskapande aktiviteten i små og mellomstore bedrifter i lokale og regionale nettverk av føretak på ein langt betre måte enn dei lineære modellane, og dei poengterer at det har vakse fram ei auka erkjenning av at den lineære modellen for innovasjon må supplerast med den interaktive modellen. Tura og Harmaakorpi (2005) held fram at innovasjon no er like mykje ein sosial som ein teknisk prosess, og at dei forstår innovasjon som ein lokalt forankra prosess som går føre seg i regionale innovasjonssystem som består av innovative nettverk av aktørar som arbeider for å fremme den innovative kapasiteten til systemet. Den innovative kapasiteten til systemet blir oppfatta som nettverkas 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 såleis at det er ei viktig oppgåve for regionale innovasjonssystem å integrere den lokale, uformelle og tause kunnskapen med generelt tilgjengeleg forskings- og utviklingsbasert kunnskap. Det vil seie å knyte regionale innovasjonssystem til nasjonale innovasjonssystem i det ein kan kalle *lærande økonomiar* eller *lærande regionar* (Asheim, 1996).

Planlegging i denne tradisjonen tek som utgangspunkt at planlegginga må inkludere befolkninga i demokratisk prosessar. Det som karakteriserer desse prosessane, er det kollektive ansvaret for resultatet, utstrekt dialog mellom deltakarane og mellom deltakarane og ulike interessegrupper. Deltakarane må ha ei genuin interesse i å finne fram til løysingar som kan vere tenlege for flest mogleg. Sidan måla totalt sett vil vere svært kompliserte og motstridande, er det umogleg å finne ei beste løysing for alle. I staden må ein søke etter akseptable og gjennomførbare løysingar, og å utvikle gjensidig forståing og sams verdjar. Både advokatplanlegging og forhandlingsplanlegging føreset eit avgrensa tal aktørar for å kunne

vere operasjonell. For den tradisjonelle planleggaren betyr dette at han har ei bestemt rolle i eit team. Rolla kan vere å representere ein bestemt type fagkunnskap og / eller eigen etat (advokat eller talsperson). Det kan også vere at den rolla han må spele er fasilitator, dvs. personen som skal leie arbeidet, fungere som konflikthandsamar, kompromissmakar m.m. Her vil personlege eigenskapar kanskje spele langt større rolle enn formell kunnskap om kommunikasjon, konfliktløysing, dialog og forhandling.

Talsperson- og advokatplanlegging er ei vanleg planleggingsform som supplement til den tradisjonelle rasjonelle planlegginga. Advokatplanlegging (Davidoff, 1973) tar som utgangspunkt at planlegging må inkludere befolkninga i den demokratiske prosessen, og at styresmaktene gir svakt organiserte grupper i lokalsamfunna ein talsperson (advokat). Formålet med advokatplanlegging er å styrke forhandlingsposisjonen til svakt organiserte interesser (Davidoff, 1973), og å gjere desse gruppene til meir likeverdige forhandlingspartar overfor styresmaktene i prosessen om planutforming og plangjennomføring. I teoriane om advokatplanlegging blir det føresett at det er minst to grupper som står mot kvarandre i synet på eit problem. Kvar slik gruppe skal då få ressursar til å planlegge og utgreie ei sak på sine vilkår og mål, slik at ein klart får fram kva interesse motsetningar det er omkring valet av løysing. Avgjerdsorganet skal i slike tilfelle spele dommarens si rolle. På grunnlag av den informasjonen som gruppene får fram, skal avgjerdsorganet velje løysing, gjerne etter først å ha forhandla med partane om kompromiss.

Ein annan måte å inkludere befolkninga på er gjennom *forhandlingsplanlegging*. Denne kan karakteriserast som ein planprosess mellom to eller fleire partar der semje om kunnskap, mål og handling kjem fram som eit resultat av samarbeid, kamp, kjøpslåing og forhandlingar mellom deltakande partar. Det positive ved ein slik framgangsmåte er at han vektlegg deltaking av fleire aktørar i både planlegginga og gjennomføringa. Kritiske sider ved slik planlegging er i kva grad prosessar og resultat ivaretek demokratiske interesser. Denne planleggingsforma har ingen garanti for at forhandlingsresultata kan fremme overordna samfunns mål. Fordi partane til vanleg er opptekne av å bevare egne interesser, etablerte særfordelar m.m. kan forhandlingar også verke konserverande (Bryson og Roering, 1987).

Forester (1987) tek utgangspunkt i konkrete plankonfliktar når han drøftar forhandlingsplanlegging. Han viser at planleggarane i praksis kan vere både forhandlarar og meklarar, men i tillegg vil det bli kravd at planleggarane er talspersonar for svakt organiserte interesser. Forhandlingsplanlegging føreset at alle berørte partar skal delta i sjølve planutforminga. Prosessen som blir sett i gang, skal samstundes kunne føre til avklaring av mål og løysingar. Planlegginga skal organiserast som ein læreprosess der planleggarane bidreg med situasjonsvurdering, teori, analyse, kausal kunnskap, nye perspektiv og systematisk gransking. Andre deltakarar som folkevalde og interessentar bidreg med praktisk kunnskap, verdiar, normer, realisme vurderingar, prioriteringar og lanseringar av realistiske alternativ. Utgangspunktet kan vere at planleggarane og deltakarane har ulike oppfatningar om problem, mål, alternativ og konsekvensar. Samarbeidet og dialogen dei i mellom skal fungere som ein læreprosess der ein når fram til semje.

Den siste forma vi her vil nemne er *partnerskap* mellom delvis sjølvstendige og likeverdige aktørar som gjennom forhandlingar kjem fram til avtalar basert på ei gjensidig erkjening av at dei må samarbeid for å løyse samfunnsproblema dei kvar for seg prøver å handtere. Forhandlingane skal utvikle sams verdiar og (om muleg) også løysingar. Dei skal fungere som ein arena der ein får fram interesser, verdiar og løysingar på ein så open måte at ein kan utvikle gjensidig forståing og tillit. I slike prosessar må det delta representantar frå alle dei gruppene som har interesser i problemet og løysinga, eller som blir påverka av iverksettinga. Desse representantane må ha fullmakter frå sine organisasjonar. Vidare må dei ha kontakt og teft nok til å vite kva som er akseptabelt med omsyn til å inngå kompromiss, men desse rammene bør kunne justerast etter kvart som ein utviklar ny forståing og innsikt i problemet. Denne tradisjonen oppfattar partnerskapa som konservative nettverksorganisasjonar som arbeider innanfor gjeldane maktstrukturar, og som i liten grad utfordrar desse.

Staten som partner i lærande fellesskap og forvaltninga som sjølvgrodd organisme

I modellen for *staten som forhandlingspartner* (Olsen, 1988b: Corporate-Pluralist State Modell) blir oppfatningane om staten som maktmonopol og tanken om at staten er sentralisert, samordna og klart differensiert frå andre samfunnsorganisasjonar, problematisert. Etter denne modellen for politikkdanning har det offentlege ikkje maktmonopol i samfunnet. Det finst andre konkurrerande, legitime og delvis autonome aktørar som forhandlar utifrå gruppestyrke og eigeninteresser. Dei folkevalde leiarane har ikkje åleine den makt som skal til for å styre samfunnsutviklinga. Det å vinne eit val sikrar autoritet på einskilde område og ein plass i maktstrukturen. Skifte av folkevalde leiarar i slike samfunn har innverknad på endringar i politikken, men det har også andre skifte av aktørar.

Reelle forhandlingar føreset at dei som forhandlar, har om lag lik makt, elles vil forhandlingane kunne få preg av maktutøving og til dels direkte manipulering. I mange høve er det opplæring eller manipulering som sett frå styresmaktene, er det ein ønsker. I dette ligg det ein kan kalle nivåintervenering der overordna styresmakter deltek i forhandlingar med krav og støtte for å få underordna til å oppføre seg slik styresmaktene ønsker. Påverking kan også skje i kraft av kunnskap og naturleg autoritet.

I denne tradisjonen blir staten er ein arena for forhandling og konfliktløysing, administrasjonen forsvaret bestemte interesser, folket er medlemmar av formelle organisasjonar. Endringar er avhengige av endringar i makt, interesser og alliansar (Olsen, 1988b). Ovanfor skriv vi at styringsverket og offentleg forvaltning er fragmentert, og det offentleg ikkje blir oppfatta som samordna, men er å likne med eit mangehauda troll med ulike behov, ønske og ressursar. Aktørane både i og utanfor det offentlege handlar kalkulerande utifrå standplass, m.a. profesjons-, fagforeinings- eller lokalinteresser. I slike situasjonar blir det vanskeleg å nå fram til konsensus gjennom frivillige kommunikative prosessar. Svært vanskelegare blir det få til felles forståing og løysing når det blir kravd deltaking frå fleire segment. Område som berekraftig utvikling og folkehelsearbeid er slike politikkområde som

føreset engasjement og handlingar frå mest all offentleg verksemd på kommune-, fylkes- og statsnivå, samt privat og frivillig sektor for å oppnå endringar.

Forvaltninga og organisasjonar blir i denne tradisjonen oppfatta som grodde organismar. Her blir organisasjonar klassifiserte som naturlege og lukka, og dei uformelle sidene med mellom anna kultur, gruppedanningar, konsensus og konflikt blir vektlagte. Organisasjonar er ein struktur som fungerer som ein fellesskap eller eit nettverk av delvis autonome grupper som samhandlar for å påverke deira kollektive omgivnad, reglar og moglegheiter. Organisasjonsstrukturen skal frigjere og utvide individuell handling samstundes som den kontrollerer kollektive handlingar (normlogikk). Endring skjer gjennom forhandling, konflikt, mekling, kompromiss og gjensidig tilpassing. Organisasjonsåtferda er fornuftig, kollektivt konstruert og framforhandla orden. Leiarrolla er interaktiv.

Oppsummering

Etter læringstradisjonen skal planlegginga og innovasjon vere kommunikativ, og forhandlingsplanlegging og talspersonplanlegging blir trekt fram som døme. Staten og forvaltninga blir omtalt som ein sjølvgrodd struktur. Organisasjonsstrukturen skal frigjere og utvide individuell handling samstundes som den kontrollerer kollektive handlingar. Endring skjer gjennom forhandling, konflikt, mekling, kompromiss og gjensidig tilpassing. Organisasjonsåtferda er fornuftig, kollektivt konstruert og framforhandla orden. Leiarrolla er interaktiv. Ei utfordring for denne tradisjonen er at den lukkar seg for mykje for omgivnaden og dermed overser dei strukturerte kreftene i samfunnet som påverkar både individ, organisasjonane og forvaltninga. Det sentrale spørsmålet blir i kva grad di greier å bryte med eigen etablert organisasjonslogikk og stille opp for ein ny framforhandla nettverkslogikk.

Mobiliseringstradisjonen: kommunikativ rasjonalitet og strukturfokus

Mobiliseringstradisjonen (Friedmann, 1987: Social mobilization) skil seg frå dei tre førstnemnde ved å vektlegge handlingar sett i verk nedafrå. Mobiliseringstradisjonen representerer eit menneskesyn der åtferd blir oppfatta som bestemt av indre kvalitetar hos aktørane og ytre stimuli. Ved mobilisering legg ein vekt på menneskas sjølvstendige vilje og behov for sjølvrealisering, samstundes som omgivnaden skal påverke og påverkast slik at rammevilkåra blir gode. Uvissa som blir til ved uføresette endringar over tid og innverknad frå omgivnaden, gjer at aktørane, som einskildindivid, og organisasjonar må opptre med avgrensa rasjonalitet. Alle, også planleggarane, blir oppfatta som politiske aktørar. Planlegging blir rekna som politikk, men ein vektlegg også vitskapleg kunnskap i mobiliseringsprosessane. Etter dette perspektivet blir politikkdanninga i hovudsak styrt nedanfrå, og ein legg vekt på eigenutvikling med basis i egne krefter og komparative fordelar. Planlegging som aktivitet blir sett på som ein kontinuerleg prosess med mange aktørar og skiftande maktkonstellasjonar. Tradisjonen har fleire planleggingsteoriar, og desse er meir samde om ideologien enn om framgangsmåtar for å oppnå endringar.

Planlegging og innovasjon som lokaliserte interaktive gjennomgripande radikale prosessar

Radikale innovasjonar bryt sterkast med det som blir rekna som det eksisterande og tradisjonelle. Slike innovasjonar er gjennomgripande og utfordrar både eksisterande produkt og produksjonsmåtar. Schumpeter (1949) skreiv også om slike innovasjonar og brukte omgrepet *destruktiv konstruksjon*, og formidla med det at radikale innovasjonar kan vekse fram på kostand av gamle løysingar. I seinare tid har slike innovasjonar som truar eksisterande produkt, prosessar og verksemder blitt kalla *disruptive innovasjonar*. Vellykka disruptive innovasjonar kan til dømes snu opp ned på heile bransjar, og kan endre både dei kommersielle spelereglane og kundanes forventningar på ein kraftfull og ikkje-reverserbar måte. Det er typisk at det er heilt nye aktørar i ein marknaden som står bak slike radikale innovasjonar. Slik sett er selskap som Uber ein radikal og disruptiv innovasjon for tradisjonell drosjenæring, det same er Airbnb for hotellnæringa og Amazon for varehandel. Facebook og Apple kan også tene som eksempel på radikale innovasjonar med stor endringskraft.

Sager (1993) skriv at radikale former for planlegging bygger på ein annan rasjonalitet enn dei instrumentelle eller kommunikative formene. Det er typisk for desse formene at dei har innebygd bestemte verdisyn i sjølve teorigrunnlaget, f.eks. eit stalinistisk, eit fascistisk, eit økologisk eller eit feministisk verdssyn. Dei kan derfor vanskeleg brukast som generelle samfunnsplanleggingsteoriar. Difor blir berre transaktiv planlegging omtalt her.

Transaktiv planlegging fokuserer på korleis folks erfaringar kan brukast til å forme politikk (Friedmann, 1973). Transaktiv planlegging bygger på den sosiale læringstradisjonen med omsyn til oppfatninga av integrasjonen mellom kunnskap og handling, men den står likevel i motsetting til alle dei tre andre tradisjonane ved at planlegginga ikkje skal skje etter maktutøving ovanfrå og ned, men bli organisert horisontalt og retta nedanfrå og opp mot eksisterande maktelitar. I transaktiv planlegging blir samfunnsplanlegging rekna som ein gjennomgripande læringsprosess der alle deltek i styringsprosessen og dermed også i planlegginga. Denne gjennomgripande prosessen har som ideal at einskildmennesket skal stå i sentrum og at ein skal oppnå koordinering gjennom dialog og deltaking. Ein vektlegg heilskapen i samfunnet og allmenn deltaking som det blir lagt til rette for ved desentralisering av fridom og ansvar. Den transaktive planlegginga fokuserer både på dei nære maktrelasjonane og på nasjonal og internasjonal styring knytt til klassestruktur, fordeling av makt, ressursar m.m.

Planlegginga blir her ikkje utført for objektet, men i ansikt til ansikt dialog med berørte og interesserte. Planleggingsprosessen transformerer kunnskap til handling gjennom ein ubrotten sekvens av mellommenneskelege relasjonar. Personleg vekst og kollektiv handling er sentrale element i denne planlegginga. Difor vektlegg transaktiv planlegging brei mobilisering nedanfrå for å samle styrke slik at ein meir kan ta ansvar for eiga utvikling og påverke dei rammevilkåra ein arbeider under. Transaktiv planlegging har til felles med radikale former for planlegging at den kan innebere opposisjon til styresmaktene, men i motsetning til dei radikale formene skal endringar oppnåast gjennom demokratiske prosessar.

Utgangspunktet for slik planlegging er samfunnskritikk og ei forståing av at opposisjon til den rådande makta er sunnheitsteikn i samfunna. Gjennom stort samfunnsengasjement føreset ein å bygge opp kunnskap om praksis og dermed få fram ny erkjenning og dermed ny praksis. Denne forma for planlegging føreset ei kollektiv samskaping i samfunna og dermed ei fordeling av makt mellom mange aktørar. Oppfatninga er at planlegging er politikk, og at planlegginga og politikken ikkje er utforma før dei er gjennomførte. Kunnskap og handling skal i transaktive prosessar knytast saman gjennom kritisk erkjenning og radikal praksis i det ein kan oppfatte som ein *spiralliknande prosess* der visjonar, strategiar, handlingar og læring heng saman. Friedmann skriv at utan visjon ingen radikal praksis, utan radikal praksis ingen teori, utan teori ingen strategi og utan strategi inga handling (Friedmann, 1978, sjå også Bolan, 1980).

Friedmann (Friedmann, 1987) hevdar at transaktiv 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 hjelpe til å få fram ei ny eigenforståing og dyktiggjere lokalsamfunna i sjølvhjelpspraksis, direkte aksjon og forhandling, og lage effektive handlingsprogram for strukturelle endringar. Det blir difor viktig å bygge nettverk og arenaer. Slike nettverk kan vere:

- Funksjonelle frå bustad til arbeidsplass, frå arbeidsplass til arbeidsplass
- Horisontale frå lokalsamfunn til lokalsamfunn, frå kommune til kommune, frå region til region osv.
- Vertikale frå lokalsamfunn til kommune, frå kommune til region, frå region til fylke, frå fylke til nasjon osv.

Transaktiv planlegging føreset ei sterk spreiding av makt og oppbygging av avgjerdsprosessar der alle som har verdiar og interesser i samband med ei sak, får delta som fullverdige medlemmar i prosessen som fører fram til avgjerd. I staden for at avgjerder blir fatta av eitt organ, eventuelt i formelle forhandlingar, vil avgjerder "gro fram" som eit resultat av ein prosess over tid der deltakarane føler at det blir teke turvande omsyn til deira meiningar og interesser. Denne forma er som aktiv metode best eigna for mindre grupper. På den andre sida kan samspelet og samarbeidet mellom grupper / organisasjonar som gjensidig aksepterer kvarandre og er avhengig av å samarbeide, beskrivast som ein slik deltakingsprosess med gjensidig påverknad. Eit sams trekk er at slike prosessar må gå over lang tid, og at store endringar ikkje blir gjennomførde som fundamentale vedtak (unnateke i visse krisesituasjonar), men som eit resultat av mange små avgjerder i ei bestemt retning. Men det skal også vere stort rom for prøving og feiling. Skal slik planlegging og styring kunne fungere, må deltakarane utvikle sams visjonar / mål for si verksemd og finne fram til middel som er akseptable for deltakarane. Deltakarane må også ha midlar til å gjennomføre endringar dei ønsker. Dette vil krevje at deltakarane har sjølvstendig makt til å gjere vedtak og gjennomføre handlingar innan sitt verkeområde.

Ein viktig føresetnad for ei slik mobiliserande planlegging er at ein tek omsyn til lokale tilhøve, mellom anna vil det seie at folk lokalt sjølve må ønske den endringa som mobiliseringsprosessen er tenkt å sette i gang. Folks verdiar må erkjennast av planleggarar og folkevalde dersom prosessen skal verke sjølvforsterkande. Vidare er vellykka mobilisering avhengig av at folk har evne til å artikulere sine interesser. Det er problematisk å mobilisere dersom ein ikkje maktar å gi uttrykk for kva behov og ønske ein har. Det er òg viktig å kople artikuleringsevna hos målgruppene til trekk ved korleis andre viktige aktørar fungerer. Ein annan viktig føresetnad for mobilisering er at folket har fridom i forhold til sosiale relasjonar slik at dei deltek i slike prosessar. Dessutan må der finnast ein ideologi lokalt som seier at det er riktig å gå inn i slike prosessar. Mobiliseringa må ha sosial aksept lokalt.

Staten som supermarknad og forvaltninga som multiaktørssystem

I den transaktive planlegging blir rolla til staten definert i tråd med det Olsen kallar for *staten som supermarknad* eller *minimumsstaten* (Olsen, 1988: Supermarket State Modell). Staten blir her tillagt ei nattvektarrolle som sikrar ytre forsvar og indre ro og orden. Modellen om staten som supermarknad understrekar at andre enn staten kan ha viktige samfunnsoppgåver, at det kan eksistere sterke avgrensingar av det offentlege sine oppgåver, og at verdiar som fridom og sjølvstyre for folket er viktige i samfunnsutviklinga. Oppfatninga er at det offentlege skal sørge for gode rammevilkår for borgarane, men elles gjere minst muleg. Staten blir oppfatta som ein aktør saman med mange andre aktørar på dei politiske arenaene. Det offentlege blir etter denne modellen i stor grad eit resultat av krefter i omgivnaden på den måten at det offentlege sine oppgåver er å produsere tenester på område der marknaden og frivillig sektor ikkje dekker behovet. Minimumsstaten skal effektivt tilpasse seg til skiftande behov, ønske og ressursar i samfunnet, og konkurranse er hovudfaktoren for å sikre fleksibilitet, tilpassing og innovasjon. Men i vår del av verda treng ikkje dette bety å vende tilbake til ein nattvektar- eller laissez-faire stat som vi kjenner frå tidlegare tider (Olsen, 1988b). I så fall må vi også bygge ned mange institusjonelle ordningar der kollektiv autoritet og individuell autonomi blir balansert.

I mobiliseringstradisjonen blir organisasjonar og forvaltninga karakterisert som multiaktørssystem. Her blir organisasjonar og forvaltninga klassifiserte som naturlege og opne system, og her blir det vektlagt at organisasjonar konkurrer om legitimitet, aksept og makt. Tradisjonen legg vekt på konkurranse og at innebygd kapasitet kan definere nisjar der ein kan eksistere. Sosial, økologisk, økonomisk og teknologisk struktur er determinantar. Endring skjer som naturleg evolusjon avhengig av endringar i omgivnaden, seleksjon og kamp for å eksistere. Fokuset er på i kva grad organisasjonar i konkurranse med kvarandre greier å tilfredsstille omgivnaden sine krav og forventingar. I denne konkurransesituasjonen bidreg den gode leiaren til transformasjon av organisasjonen med vekt på sjølvleiing og trygging av eksistensen. Leirolla blir av den grunn ofte omtalt som ein superleiar som gjer andre til gode sjølvleiarar, og som fremmar radikale innovasjonar. I denne tradisjonen blir partnarskapa mellom aktørane oppfatta som radikale nettverksorganisasjonar som gjennom nye

problemforståingar og problemløysingar utfordrar og som prøver å endre gjeldande maktstrukturar for på denne måten å handtere dei uløyste problema i samfunnet.

Oppsummering

I mobiliseringstradisjonen blir staten og det offentleg oppfatta som ein av mange aktørar i eit multiaktørsystem med konkurranse om å finne nisjar der ein kan eksistere. Endring skjer som naturleg evolusjon avhengig av endringar i omgivnaden, seleksjon og maktkamp for å eksistere. Leiarrolla blir forventa å vere innovativ med vekt på å sikre eksistensen. Kunnskap og handling skal vekse fram i kritiske og reflekterande lokaliserte prosessar, som aukar eigen handlingskapasitet til å tilfredsstille behov, men også til å fremme krav om endringar i maktstrukturar. I den samanhengen blir staten ei av dei strukturerande kreftene, og eit avgjerande spørsmål er korleis ein ovanfrå kan støtte nedanfrå-og-opp-mobilisering når ein i neste omgang kan bli mål for strukturelle endringar?

Mobiliseringstradisjonen peikar seg ut som nødvendig for å fremme berekraftig utvikling

Planlegging som instrumentell, kommunikativ og kollaborativ aktivitet

Dersom intensjonen er å drive god planlegging, bør ein kjenne godt til både ulike planleggingsreiskapar og kva for politisk substans planlegginga skal verke i forhold til. Eller for å seie det på ein annan måte: Planlegging kan brukast som 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 også tankegodset dei bygger på, og at dei kjenner til den politiske røyndomen som verktøyet skal brukast i. Planleggarar som manglar den nødvendige innsikta i politiske strukturar og prosessar, kan gjere feil som medfører at både planleggaren sjølv og planlegginga som aktivitet kjem i miskreditt.

Dikotomien aktør versus struktur handlar om i kva grad ei planleggande eining kan vektlegge interne tilhøve og eiga makt til å oppnå sine mål, kontra eksterne tilhøve og andre si makt til å fremme sine mål. I kva grad endring og utvikling skuldast aktørane sine handlingar og hendingar som følgje av strukturerande krefter i omgivnaden, er eit mykje drøfta spørsmål. Den allmenne forståinga er at det er relasjonar mellom handlingar og hendingar, slik at aktørane sine handlingar skaper strukturar, og strukturane påverkar handlingane. I samfunnsdebatten kjenner ein desse posisjonane att når det går bra eller dårleg for ei eining. Til dømes vil ein rådmann forklare god måloppnåing på folkehelseområdet med at kommunen har jobba godt (aktørperspektiv), men når måloppnåinga er svak, er forklaringa rammevilkåra og andre eksterne hendingar (strukturperspektiv).

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 avgjerdstakarane kan velje det alternativet som tilfredsstillar måla, ønska og behova deira 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 endeleg planvedtak, medan administrasjonen skal utgreie, føreslå alternativ, 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 prosessar vil ein alltid stå overfor ein situasjon der det eksisterer meir eller mindre ufullstendig kunnskap, der måla er uklare og makta er avgrensa, og der handlingar vil møte motstand.

Utgangspunktet for den *kommunikative planlegginga* 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 (klienten / borgaren), 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 klientane. I kommunikativ planlegging blir det difor argumentert for sterkare integrering av kunnskap og handling i form av at ny erkjenning får gro fram av deltakarane eigen praksis. På den måten kan 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 sjølv erkjenne kva for handlingar som må til for å nå ei ønskt framtid.

Kollaborativ planlegging er eit forsøk på å rettferdiggjere planlegginga og skape eit normativt grunnlag for den som ein del av statsstyringa og politikkprosessane, noko som langt på veg har mangla etter at den rasjonelle planlegging blei svekt som ideal på 1970-talet. Dette inneber at planlegging som aktivitet på linje med styring og leiing, må handtere to ulike dilemma: aktør versus struktur og instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet. Desse dilemma blir gjerne framstilt som dikotomiar, og korleis ein plasserer seg i høve til desse avheng både av tid og stad. Difor kan synet på planlegging variere frå stad til stad, frå fagområde til fagområde, og synet kan endre seg over tid. Planlegging har såleis til felles med synet på statsstyring, organisasjonar og leiing gjennomgått endringar over tid. Nye synsmåtar har blitt lagt til dei gamle, og vektlegginga av synsmåtane både fagleg og politisk har endra seg over tid. Det er dermed ikkje slik at nye synsmåtar erstattar gamle.

Konklusjon

Den instrumentelle forma for planlegging blir kritisert for å bygge på årsak-verknadssamanhengar som ikkje er verkelege (ikkje evidensbasert), for å vere

ekspertdominert og for å vere undertrykkande. Den kommunikative planlegginga blir på si side kritisert for å legge for mykje vekt på det å oppnå konsensus, for å vere tidkrevjande og for ikkje å ta nok omsyn til strukturerande krefter i omgivnaden. Dermed er det slik at uansett korleis ein posisjonerer seg i høve til dei to dikotomiane, så kan planlegginga kritiserast. I dette kapitlet har vi identifisert fire tradisjonar og argumentert for at desse er å finne både i teoriar som samfunnsstyring, organisasjonar og forvaltning, og i teoriar om planlegging og innovasjon. Difor er det viktig å drøfta i kva grad dei fire tradisjonane kan fungere som strategiar for berekraftig utvikling, og i kva for situasjonar dei har best vilkår for å fungere godt. Dette skal vi gå nærare inn på i neste kapittel.

Refleksjonsoppgåver

1. I planleggingsteorien skil ein mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Kva er særtekkja for instrumentell og kommunikativ planlegging?
2. I planleggingsteorien skil ein mellom aktørar og struktur. Kva er særtekkja for aktørar og strukturar og korleis påverkar dei kvar andre?
3. Gjer greie for dei fire planleggingstradisjonane som er omtalte i dette kapitlet. Legg vekt på dei grunnleggande dikotomiane som konstruerer firedelinga, peik på likskap og eventuell ulikskap mellom dei fire tradisjonane.
4. Gjer greie for planleggingstradisjonen sosial mobilisering. Drøft styrke og svakheiter med denne tradisjonen og drøft i kva grad tradisjonen er i stand til å etablere samarbeid som kan fremme ei lokal og regional berekraftig utvikling.
5. Gjere greie for likskap og ulikskap mellom planlegging og innovasjon som aktivitetar.

Supplerande litteratur

Bøker som har vore viktige for meg i mi faglege utvikling og som kan tilrådest som supplerande litteratur til dette kapitlet:

Faludi, A. (red.) 1973a. *A reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.

Faludi, A. 1973a. *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.

Forester, J. 1986. *Planning in the Face of Power*. Berkeley CA: University of California Press.

Friedmann, J. 1987. *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Sager, T. 1990. *Communicate or Calculate. Planning Theory and Social Science Concepts in a Contingency Perspective*. NORDPLAN Dissertation 11. Stockholm: Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning.

Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press

Strand, T. 2001. *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget

Innes, J.E. og Booher, D.E. 2011. *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. London: Routledge.

4. Dei fire tradisjonane og strategiar for berekraftig utvikling³

I dette kapittelet drøftar vi korleis dei fire planleggingstradisjonane kan brukast til å klassifisere økonomiske og sosiologiske teoriar om lokal og regional utvikling, og til å utvikle strategiar for berekraftig lokal og regional utvikling. Vi trekker fram eigenskapar ved strategiane som gjer at dei kan vere spesielt eigna i situasjonar der prosess og resultat er meir eller mindre føreseieleg. Kjenneteikn ved situasjonane er knytt både til endogene og eksogene faktorar, og til graden av kausalkunnskap om mål og middel. På den måten kan teoriane og strategiane implisere ei form for fridom til å situasjonstilpasse strategiane. Bodskapen vår er at alle strategiane er i bruk i politikken, men at det uføreseielege som pregar jordas vidare utvikling og dei gjenstridige og komplekse problema som må løysast, krev meir aktiv bruk av mobiliseringsstrategien.

Offentleg planlegging og innovasjon gjeld både samfunnet og sektoren sjølv

Innovasjonsarbeid i offentlig sektor har to formål. Det eine gjeld å bidra til endringar i tenkemåte, produkt, prosess og organisering i offentlig sektor, og det andre gjeld offentlig sektors bidrag til innovasjon i privat og frivillig sektor. Innovasjon i offentlig sektor dreier seg om tre hovudtema: (1) produksjon av varer og tenester, (2) organisering av offentlig sektoren og (3) politikk som styringssystem for forvaltninga (Teigen, 2007:15).

Denne todelinga med eit internt og eksternt formål finn ein også i offentlig planlegging, der til dømes kommunar både skal planlegge eigen organisasjon / verksemd, og dei skal saman med andre organisasjonar / aktørar også planlegge for berekraftig samfunnsutvikling. Slik sett kan kommunal planlegging og innovasjon innebære at kommunar som organisasjonar skal driv planlegging og innovasjon innanfor sitt ansvarsområde når det gjeld produksjonen av varer og tenester. For kommunar vil dette først og fremst gjelde område som skule og barnehage, og helse og omsorg, samt veg, vatn og kloakk som utgjør storparten av kommunane sine budsjett. Kommunal planlegging og innovasjon skal såleis bidra til endra organisering som til dømes utflating av organisasjonsstrukturen, og til endring av styringssystemet som til dømes korleis dei brukar plansystemet sitt til å fremme læring og innovasjon. Her snakkar vi om kommunar som organisasjonar og som verksemdar. I tillegg skal kommunar planlegge for samfunnsutvikling og innovasjon, noko som inneber samarbeid med andre offentlege, private og frivillige organisasjonar.

³ Publiserte arbeid som dette kapittelet bygger vidare på:

Amdam, R. 1996: Bygdeutvikling - gir både vinnarar og taparar: I: Aasbrenn, K. (red.) 1996: *Opp og stå, gamle Norge*. Oslo: Landbruksforlaget. Side 76-95.

Amdam, R., Isaksen, A. og Mattland Olsen, G. 1995: *Regionalpolitikk og bygdeutvikling. Drøfting av lokale tiltaksstrategiar*. Oslo: Det Norske Samlaget. Kapittel 1, 2, 3 og 4.

Ei undersøking om innovasjon i offentleg sektor i Noreg viser at det skjer mykje innovasjon i sektoren (Foyn, 2011), og at sektoren ikkje er svakare når det gjeld endringsvilje og nytenking enn privat sektor. Det gjeld særleg på velferdsfeltet og spesielt innafor helse. Ein studie utført av Teigen, Skjeggedal og Skålholt (2010) støttar dette funnet. Dei samanliknar innovasjonsgraden i kommunal og privat sektor, og dei finn at kommunane truleg innoverer meir enn føretak i privat sektor når dei blir spurde om dei har innført noko nytt eller vesentleg betre, i høve til det som var før. Denne nyskapinga kan vere både nye tenester, produkt, prosessar, ny organisering eller nye kommunikasjons- og informasjonssystem. Særleg når det gjeld prosess- og organisasjonsinnovasjon viser kommunane høg innovasjonstakt. Det er vanleg å rekne både omorganisering, omstilling og reformer som innovasjonstiltak, og då kan til dømes NAV-reforma, omorganisering i sjukehussektoren inkludert samhandlingsreforma, vere eksempel på offentleg innovasjonar. Sjølv om tiltaka er nyskapande og siktar mot betre tenester og effektivisering, er det likevel ikkje sikkert at gjennomføringa / iverksetjinga fører til korkje betre tenester eller meir effektiv tenesteyting. Erfaringane ein har, så langt, til dømes med NAV-reforma, viser det (Andreassen og Fossetøl, 2011). I følgje ideane til Schumpeter og fleire kan ein såleis stille spørsmål ved om desse endringane egentleg er å rekne som innovasjonar når dei ikkje fører til betre tenesteyting (Warner og Gould, 2009).

Ein større undersøking utført for Europakommisjonen og som blir kalla Innobarometer, omfattar 5000 einingar innan offentleg administrasjon, høgare utdanning, lokal forvaltning og sjukehus i dei 27 medlemsstatane, viser høg innovasjonsaktivitet (European Union, 2013). Undersøkinga viser at store nasjonale institusjonar er innovasjonsleiarar, og at statlege sentrale institusjonar fremmar innovasjon i like stor grad som uavhengige og desentraliserte institusjonar. Introduisering av nye lover og reguleringar er den absolutt mest *innovasjonsdrivande* faktoren, deretter kjem budsjettkutt. Viktigaste *hindera* for innovasjon er ressursmangel når det gjeld pengar og personar, manglande regulerande verktøy, og manglande støtte og stimulans til medarbeidarane frå leiinga. Idear frå leiarane, medarbeidarane og klientar er dei viktigaste informasjonskjeldene i innovasjonsprosessane. Elles viser undersøkinga at innovasjonar i offentleg administrasjon har positive effektar på brukartilgang til informasjon, betra brukartilfredsheit og raskare levering av tenester. Vidare kjem det fram av undersøkinga at innovasjonar i offentleg sektor har positiv innverknad på bedrifters vilje til å vere innovative. Det siste funnet er i tråd med formålet om at offentleg sektor skal bidra til innovasjonar i samfunnet både når det gjeld produksjon, organisering og politikk.

Her har særleg Mariana Mazzucato bidrege til nytenking om kapitalismen og innovasjon. I boka «*The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*» hevder ho at USAs økonomiske suksess er eit resultat av offentlege og statsfinansierte investeringar i innovasjon og teknologi (Mazzucato, 2013). Ho beskriv ei histori om korleis den amerikanske regjeringa faktisk på mange måtar er ansvarleg for mykje av dei store innovasjonane som har drive landet til økonomisk suksess, og at det er staten som er den primære risikotakaren i innovasjonsbaserte investeringar. Mazzucato har hausta både ros og

ris i fleire samfunnsvitskapelege tidsskrift for si forskning, og boka har starta ei lang rekke diskusjonar blant økonomar og samfunnsvitarar over heile verda om statens rolle i teknologiske innovasjonar. På denne måten har ho utfordra myten om at det først og fremst er marknadskonkurranse og private bedrifter som fremmer innovasjon, og at staten si rolle er å sørge for at marknadene fungerer effektivt. Basert på hennar forskning er det tvert imot staten med sin rikelege tilgang til ressursar og store risikovilje og tolmog, som driv fram radikale innovasjonar. Mazzucato har fått aksept i EU for si forskning, og har fungert som rådgjevar for EU sin nye forskings- og innovasjonspolitikkk der formålet er systemendringar, strategiske satsingar og ein politikk med større vekt på samhandling mellom aktørar og på samspel mellom sosial, økonomiske, teknologiske og politiske faktorar. Denne nye politikken kan tolkast som samfunnsplanlegging for ei berekraftig utvikling.

Situasjonstilpassing av strategiar basert på ei planfagleg tilnærming

Alexander (1984) hevdar at samfunnsplanlegginga hadde eit normalparadigme, men ikkje no lenger. Dette paradigmet var basert på den instrumentelle rasjonaliteten og den positivistiske tenkemåten der tru skulle erstattast med viten, og der det overnaturlige skulle erstattast med det fornuftige, naturlege og det forklarte. Men Alexander trekker fram at det har kome fram "avvikande syn" representerte ved mellom andre Simon (1957) sin kritikk av den instrumentelle rasjonaliteten og planlegginga. Simon hevdar at vi i praktiske avgjerdshøve ikkje kan vere instrumentelle, og at vi i staden for optimalisering bør søke tilfredsstilling. Vidare trekker han fram Lindblom (1959), som karakteriserer det offentlege budsjettarbeidet som usamanhengande småstegsplanlegging. Elles trekker han fram Schön (1983), som snakkar om kunnskap i praksis og læring ved deltaking, og Friedmann (1973) og Bolan (1980) mfl. som reknar planlegging som politikk. Alle desse har bidrege til kritikken av, og dermed til samanbrotet i planlegginga sitt instrumentelle normalparadigme.

Alexander (1984) viser så til alle dei handlingsmåtene som paradigmesamanbrotet blir møtt med. Den eine er rituell respons, det vil seie å halde fram som om ingenting har skjedd. Den andre handlingsmåten er å svare med enda meir instrumentell rasjonalitet. Den tredje handlingsmåten er unngåingsrespons, det vil seie å akseptere avgrensinga til instrumentell planlegging, men ikkje ta konsekvensane. Denne responsen er særleg tydeleg hos samfunnsvitarar, hevdar han, og han viser mellom anna til Simon (1957) og Lindblom (1959 og 1979). Filosofisk sett er ein forkastingsrespons attraktiv, men blir dessverre berre forfekta av teoretikarar, hevdar Alexander og legg til at dei har lite å tilby folk som ønskjer å studere planlegging. Denne responsen går ut på at den rasjonelle modellen er dysfunksjonell og forkasteleg, og at vi heller bør adoptere ein pragmatisk respons basert på kunnskapen til praktikarane. Teori i praksis med Bolan (1980) og Schön (1983 og 1986), er sentrale bidrag her. Alexander skriv at Reade (1976), Baer (1977) og andre også har kome med bidrag, men desse prøver å gjere eit skilje mellom planleggar og avgjerdstakar utan å lykkast. Nymarxistar høyrer også til her, men deira kritikk er basert på ein heilt annan ideologi. Problemet er at dei fleste av desse pragmatiske retningane bygger på implisitt gitte premisser, skriv Alexander (1984).

Sjølv meiner han at søkingsresponsen er den mest konsistente. Han viser til sentrale bidrag med systemkonsept med bidrag frå kybernetikk (Travis, 1977; Meier, 1989), og ikkje minst frå transaktiv planlegging (Friedmann, 1973) og sosial læring som stressar tilbakeføring frå omgivnaden (Schön, 1983 og 1987). Vidare viser han til Bolan (1980) om eksistensialisme og fenomenologi, til Mason og Mitroff (1981) og Nadler (1981) om designtilnærminga i planlegginga, og ikkje minst viser han til Forester (1981) om kritisk planleggingsteori.

Alexander (1984) ser forskjellar, men ikkje noko nytt stigande paradigme. Det rituelle må vi leve med. Det unngåande er greitt så lenge ein er deskriptiv, men blir ulogisk og inkonsistent når det blir brukt normativt. Det forkastande må vurderast, men kan kritisertast for ikkje å kunne fylle ein ny preparadigmefase. Det søkande er det mest lovande, men ingen ny enkeltteori har kraft i seg til å bli eit nytt paradigme. Difor blir hans svar situasjonstilpassing. Alexander (1984:67) meiner såleis at det situasjonstilpassande planleggingsopplegget er det mest lovande til å erstatte det instrumentelle rasjonalet, fordi situasjonstilpassinga kan syntetisere forskning og føreskriving, kan takle kompleksitet og kan gjerast operasjonelt både på individnivå, i organisasjonar og i samfunn. Dette rasjonalet er også abstrakt nok til å kunne generalisere kunnskap, og konkret nok til å guide handling. Han meiner at det situasjonstilpassande rasjonale bør ha:

- ei metateoretisk referanseramme for å forme ideologi om til realitet,
- eit sett av situasjonar som let seg identifisere, og
- ein normativ avgjerdsmodell for kvar av situasjonane, som både er konkret nok for handling og abstrakt nok for tilpassing.

Vi er samde med Alexander om at situasjonstilpassing av planlegginga er fornuftig, og at det finst fleire vitskaplege bidrag som meir eller mindre må kunne seiast å tilfredsstille krava hans til det situasjonstilpassande rasjonalet. Men vi merkar oss også at Sager (1992 og 1993a) viser til fleire søkeprosessar som svar på paradigmesamanbrotet, og uttrykker skepsis om kva situasjonstilpassing kan bidra med til utvikling av eit nytt paradigme. Han meiner at situasjonstilpassing som tilnæringsmåte for paradigmebygging er lite utvikla, og fortel oss berre at vi ikkje kan planlegge på same måte i alle situasjonar (Sager, 1993b).

Ei metateoretisk referanseramme: Stat og marknad møtest i berekraftpolitikken

I kapittel 1 skreiv vi at FN har definert og operasjonalisert berekraft i 17 målsettingar, og det har blitt utvikla indikatorar for å kvantifisere graden av måloppnåing. Dette arbeidet er viktig for å kunne intervenere i ikkje ønska utviklingar. Men berekraftomgrepet har også ein subjektiv dimensjon om kva for situasjon og utvikling som gir meining. Om det skulle vere slik at den mest berekraftige situasjonen objektivt sett er å la mest mogleg folk bu i byar, så er det usikkert i kva grad dette gir subjektiv meining til folk. Men det som er sikkert er at urbanisering med sterk folketalsvekst i by-område og sterk folketalsnedgang i bygdeområde skjer over heile verda. I norsk samanheng har vi over tid prøvd å bremse denne utvikling, men den politiske oppslutninga om ein slik mot-urbaniseringspolitikk har vore skiftande (Teigen, 2019).

På sine heimesider skriv Regjeringa (2019) at:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å følgje opp dei regional- og distriktspolitiske måla, som Stortinget har vedteke. Målet for regional- og distriktspolitikken er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og berekraftige regionar i heile landet. Ein berekraftig region har ei balansert samansetjing i befolkninga og forvaltar menneskelege ressursar og naturressursar for utvikling og verdiskaping no og i framtida. Dette vil leggje til rette for å halde på hovudtrekka i busetjingsmønsteret.

og vidare at:

Regionalpolitikken dekker alle delar av landet, og skal vere med å skape både regional utvikling og regional fordeling. Distriktspolitikken retter seg mot område særlig prega av store avstandar og spredt busetting.

Oppsummert kan ei seie at regionalpolitikken er sektorovergripande og gjeld heile landet, også byane, medan distriktspolitikken gjeld den delen av landet som er omfatta av dei distriktspolitiske verkemidla, som til dømes differensiert arbeidsgjevaravgift. Rasjonalet bak regionalpolitikken og distriktspolitikken er at utan statleg styring vil marknadsdriven økonomi kunne medføre ujamn fordeling av vekst og levekår og dermed vere til hinder for ei berekraftig utvikling. Sjølv om berekraftig utvikling blir understreka, så er det økonomiske verdisettet som dominerer i lokal og regional samfunnsutvikling. Utgangspunktet er at ein neo-klassisk føresetnad om at frie, rettferdige og opne marknader kan levere den mest optimale fordelinga og utnyttinga av ressursar som natur, kapital og menneske (Pike at al. 2017: 182). Staten kan intervenere dersom det oppstår såkalla marknadsfeil, og då er det to situasjonar som kan legitimere inngrep. Den eine situasjonen er knytt til grad av effektivitet i form av oppnåing av mål knytt til indikatorar om lokal og regional utvikling i befolkning, arbeidsløyse, økonomisk vekst osv. (*nyttelogikk og effektivitetsgrunnar*). Den andre situasjonen er knytt til rettferdig fordeling av effektar og konsekvensar for menneske. Det vil seie graden av opplevde og målte effektar og konsekvensar av marknadene i høve til rettferdige vilkår for menneska nasjonalt, regionalt og lokalt (*normlogikk og rettferdsgrunnar*). Slike lokale og regionale vilkår kan vere urettferdig tilgang til arbeid og arbeid med likt lønsnivå, og tilgang til funksjonell infrastruktur, og urettferdig utnytting av den lokale naturen og påføring av forureining.

Det beste er sjølv sagt om statens intervensjonar bidreg både til effektivitet og rettferd, men så enkelt er det ikkje:

The geography of the economy is both a cause and an expression of its efficiency. Some geographical distributions of people, products and incomes may contribute more than others to maximizing efficiency. But maximizing efficiency affects justice as a social process if it requires that people move, change their ways of life or change what they do. Maximizing aggregate economic efficiency is also likely to create richer and poorer places and hence create unequal access to opportunities.

(Storper, 2011:3)

Forsøk på å kombinere *effektivitetsgrunnar* og *rettferdigheitsgrunnar* er å finne i både EU og Norge sin regionalpolitikk, og politikken viser at det er mogleg å identifisere ei forskyving av tyngdepunkt rundt 1980 frå ein effektivitetsbasert politikk for *spreiing* av aktivitet, til ein rettferdsbasert politikk for *skaping* av aktivitet (Amdam, Isaksen og Mattland Olsen, 1995; Johannisson og Spilling, 1983; Isaksen; 1997a).

- *Spreiingspolitikken* føreset ein relativt sterk nasjonalstat som er i stand til å påverke marknadskreftene, føretaka og personar direkte (harde reguleringar) eller indirekte (mjuke reguleringar). Denne forma for politikk har fokus på å korrigere menneska sine rasjonelle val og kan karakteriserast som stadblind, næringsnøytral og generell / universell når det kjem til intervensjon.
- *Skapingspolitikken* legg meir vekt på innovasjon og at regionane må ta større ansvar for eiga utvikling gjennom ressursmobilisering og nettverksbygging. Denne forma for politikk har fokus på staden som kontekst for utvikling og kan karakteriserast som sensitiv for dei spesielle kontekstane og selektiv når det kjem til intervensjon.

Den kjente regionalforskeren Walter B. Stöhr skriv at denne forskyvinga i regionalpolitikken heng saman med forskinga på regionale plan- og utviklingsprosessar der ein ser eit ideologisk vendepunkt eller regimeskifte på 1970-talet (Stöhr, 1990). Då blei det dominerande fordistske akkumulasjonsregimet med vekt på Henry Ford sin samlebandsteknologi, masseproduksjon og storskala-verksemder råka av økonomisk stagnasjon og nedbemanning av store konsern. Fokuset blei sett på eit meir fleksibelt akkumulasjonsregime med stor vekt på nyskaping og sysselsettingsvekst i små og mellomstore føretak i nettverk med bestemte sosiale, kulturelle og lokale føresetnader. Dette skiftet har blitt forklart med endringar i produksjonsteknologien og etterspørselen etter skreddarsydde og spesialiserte produkt. Den nye datateknologi opna for bruk av meir fleksibelt produksjonsutstyr i mindre føretak. Med den nye teknologien kunne ein lettare skifte produksjon frå ein modell til ein anna. Dette i motsetning til fordismen og den standardiserte masseproduksjonen.

Med referanse til industristrukturen i dynamiske regionar i Nord-Italia var Piore og Sabel (1984) tidleg ute med å postulere ei endring i næringsstruktur frå ein økonomi basert på fordistsk masseproduksjon til ein økonomi basert på fleksibel spesialisering. Dei skriv at i den økonomiske dimensjonen av regionalpolitikken er dualismen mellom fordistsk masseproduksjon og spesialisert nisjeproduksjon fundamental.

- Næringsliv innanfor *fordistsk masseproduksjon* blir karakterisert med kjenneteikn som store, ofte internasjonale konsern med svak regional forankring, autoritetshierarki og byråkrati, arbeidsdeling og integrerte produksjonskjeder, produksjon for massekonsum og deltaking i nasjonale innovasjonssystem. For desse føretaka eller konserna er det *økonomiske rommet* viktigare enn det geografiske, og produksjonen blir til vanleg lokalisert der profitten blir størst.
- Næringsliv innanfor *fleksibel spesialisering* har karakter av det motsette, det vil seie område med ein konsentrasjon av små og mellomstore bedrifter som driv spesialisert nisjeproduksjon og som har sterk regional forankring, flate styringsstrukturar, både

samarbeid og konkurranse, og som deltek i regionale innovasjonssystem. Her synest det *geografiske rommet* å vere viktigare enn det økonomiske rommet.

Ein del forskarar kallar denne dualismen for fordisme og post-fordisme, og skriv at dei er kjenneteikna av to hovudformer for regime og tilhøyrande reguleringsmåtar (Stokke, 1999; Hirst og Zeitlin, 1992; Aalbu, Hallin og Mariussen, 1999). Jessop (1995a og 1995b) skriv mellom anna at overgangen frå fordisme til post-fordisme har medført ein overgang frå keynesianske velferdsstatar til schumpeterianske entreprenørstaten (workfarestate). Den keynesianske velferdsstaten sin primære funksjon er å sikre føresetnaden for masseproduksjon og masseforbruk, og høyrer såleis logisk til fordistisk masseproduksjon. Den schumpeterianske entreprenørstaten har sin funksjon i å fremme produkt-, prosess-, organisasjons- og marknadsinnovasjonar innanfor opne økonomiar for å styrke nasjonale økonomiar si konkurransevne, og høyrer logisk til spesialisert nisjeproduksjon (Peck og Jones, 1995).

Spreiingspolitikken og den keynesianske velferdsstaten tilhøyrer den samfunnsstyrande staten der offentlege styresmakter som departement, etatar, kommunar og fylkeskommunar har monopol på legitim tvangsmakt og kommando (sjå kapittel 3). Denne styringsstrukturen (government) har ein sterk og hierarkisk stat som praktiserer ovanfrå og ned utøving av makt som er legitimert i lov, regelverk, vedtak m.m. Planlegging og innovasjon blir forstått som ein ekspertdriven lineær prosess med maktutøving ovanfrå og ned. I denne politikken blir den keynesianske velferdsstaten brukt til å støtte opp under fordistisk masseproduksjon og masseforbruk for der i gjennom å bidra til å ta i bruk ledige ressursar. Politikken ber preg av instrumentell planlegging der økonomisk teori og analyser blir brukt som normativt og empirisk grunnlag for å legitimere staten sin intervensjon i marknadan. Men slike intervensjonar er ikkje utan problem, og eit mykje diskutert problem er om ein sterk stat evnar å fremme ønska effektivitet med innovasjonar og endringar, og om intervensjonerna også bidreg til ei rettferdig fordeling av gode og byrder.

Skapingspolitikken og den schumpeterianske entreprenørstaten tilhøyrer den samfunnsutviklande der staten er ein av mange aktørar som må samarbeide i nettverksstrukturar (governance), og der planlegging må fungere som meiningsdannande prosessar (sjå kapittel 3). Omgrepet governance dekkjer organisasjonar som arbeider saman på frivillige basis i organisasjonsstrukturar basert på nettverk og partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og mellom nasjonale, regionale og lokale nivå. Planlegging og innovasjon er basert på interaktive forhold mellom autonome og gjensidig avhengige aktørar som deler ei høg grad av tillit trass i intern konflikt og opposisjonelle agendaer (Swyngedouw, 2005:1994-1995). For regionalpolitikk basert på den schumpeterianske entreprenørstaten er målet å skape handlekraftige og konkurransedyktige regionar. Staten prøver å stimulere kommunar, fylke og regionaliserte statsetatar til å samarbeide om å skape aktivitetar nedanfrå og til å stå fram som regionar med handlingskapasitet og legitimitet. Samarbeida blir ofte baserte på partnerskap mellom lokal fagrørslé, arbeidsgivarorganisasjonar, føretak, forskingscenter og lokale offentlege etatar. I mangel på

relevant kausalkunnskap krevst det at ein gjennom kommunikative og meiningsdannande prosessar greier å skape kollektiv vilje til endring.

Rasjonalet for skapingspolitikken kan hentast frå både politisk og økonomisk teori som begge vektlegg kjenneteikn ved stadar og regionar når endringar skal forklarast og forståast. Kjenneteikn som mobiliseringsevne, handlingskapasitet, samarbeid, konkurranse, nettverk og kompetanse blir trekt fram. I regionalpolitikken basert på skapingspolitikk blir det forventa at regionar kan maksimere sine konkurransepotensial ved å utvikle eigen institusjonell kapasitet (Amin, 1999). Planlegging og partnerskap blir rekna som viktige verktøy i denne prosessen (Andersen, 2002 og 2003; Cars og Sydow, 2001; Gjersten og Halkier, 2004). Men nokre forfattarar er skeptiske til i kva grad partnerskap kan løyse problemet for regionar (Nelson og Zadek, 2000; Gjertsen, 2002). Swyngedouw (2005) diskuterer difor governance sitt Janus-ansikt, og konkluderer med at i staden for auka demokrati og styrking av folkevalde, kan styresettet bli elite-teknokrati og stå overfor store interne og eksterne problem med omsyn til ansvarshaldning og legitimering. Vidare er det slik at konkurranse vil gi ujamn regional utvikling og produserer både vinnarar og taparar (Dunford, 1994).

Kva som fagleg sett er lokal, regional, nasjonal og global berekraftig utvikling, er ein stor debatt, og han må også sjåast i høve til kva som er politisk ønskeleg og mogleg å oppnå. Vi går difor ikkje inn på ei drøfting av det her, men avgrensar oss, og legg til grunn at ei forståing kan vere «å ta heile landet i bruk» slik at styringsverket fremmar spreieing av økonomisk utvikling, utjamning av levekår og langsiktig utnytting av naturen både lokalt, regionalt og nasjonalt. Det inneber at politikk for berekraftig utvikling på same måte som politikk for regional utvikling må baserast på effektivitetsgrunnar og rettferdigheitsgrunnar, og utfordringa er å finne ein kombinasjon som kan fremme berekraftig utvikling.

Oppsummert kan vi seie at skillet mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet kjenneteiknar todelinga i berekraftpolitikken basert på nytteleg og ein hovudsakleg effektivitetsbasert spreieingspolitikk, og ein normlogikk og hovudsakleg rettferdigheitsbasert skapingspolitikk. Men ei reell situasjonstilpassing må også ta omsyn til korleis omgivnaden strukturerer lokalsamfunn, regionar og staten som politiske aktør. Difor meiner vi at det med utgangspunkt i den gjennomgåande firedelinga i teoretiske klassifiserte tradisjonar innanfor statsorganisering, forvaltning, planlegging og innovasjon som vi har skrivne om i kapittel 3, er mogleg å identifisere fire strategiar for lokal og regional berekraftig utvikling (sjå tabell 4.1 og 4.2). Framstillinga av dei fire strategiane er mykje basert på økonomisk og politiske teoriar fordi dei er mest utvikla, men vi prøver også å ta med dei sosiale og økologiske elementa.

Eit sett av situasjonar som lèt seg identifisere

Dersom vi vurderer Friedmann (1987) sitt bidrag til klassifisering av fire planleggingstradisjonar opp mot Alexander (1984) sine kriterium for situasjonstilpassing av planlegging, må det kunne seiast at Friedmann bidreg med ein metateori, men at det er behov for å utvikle teoriar om kva for planleggingsformer som er aktuelle i konkrete situasjonar. Mellom andre har Christensen (1985) prøvd å operasjonalisere situasjonstilpassing av ulike

planleggingsformer. Ho har gitt eit bidrag til å forstå uvisse i politiske prosessar og korleis ein kan tilpasse seg uvisse i ulike situasjonar. Ho deler uvisse inn i to dimensjonar:

- Den eine dimensjonen blir knytt til "teknologi" i tydinga kunnskap om kva ulike verkemiddel er eigna til å fremme. Ein teknologi kan vere kjend eller ukjend alt etter om verkemiddelet har vist seg å vere eigna til å nå bestemte mål.
- Den andre dimensjonen gjeld "mål" eller kva som er den ønskje situasjonen eller det ønskje resultatet. Eit mål kan vere akseptert eller ikkje akseptert alt etter kor stor konsensus der er om verdiane som målet formidlar.

Dersom teknologien er kjent og måla er aksepterte, meiner Christensen at det ligg til rette for å bruke rasjonell planlegging. Men som ho presiserer, faren ligg i at ein tyr til rasjonell planlegging lenge før tilstrekkeleg konsensus og kunnskap er etablert. Rådet hennar er at planleggarane nøye vurderer karakteristikkane til uvisse i kvar einskild planleggingssituasjon, og vel adekvate planverktøy for situasjonen.

I organisasjonsteorien blir ein organisasjons uvisse i samband med oppfatning og endring av samfunnsproblem delt i *grad av dynamikk og kompleksitet i omgivnaden* (Duncan, 1972 og 1973; Thompson, 1967:72). Med grad av dynamikk meiner dei i kva grad ulike variablar i organisasjonens omgivnad er i kontinuerleg endring. Med grad av kompleksitet meiner dei talet på variablar i omgivnaden, og i kva grad desse er like og samvarierte. Dermed blir uvisse eit spørsmål om tilgang til og behandling av informasjon. Duncan si hypotese var at ein føler minst uvisse i høve til omgivnaden i enkle, statiske miljø der ein finn berre nokre ganske få relevante faktorar som er relativt føreseielege, og at ein føler størst uvisse med miljø prega av kompleksitet og dynamikk, dvs. miljø med eit stort tal innbyrdes ulike faktorar i kontinuerleg forandring. Denne hypotesen fekk han sanna gjennom forskning i organisasjonar, men han fann også at grad av dynamikk er viktigare enn grad av kompleksitet når det gjeld i kva grad organisasjonar opplever omgivnaden som usikkert. Omgivnader med ustabile faktorar blei med andre ord oppfatta som meir usikre og trugande enn omgivnader med mange innbyrdes ulike, men relativt meir stabile faktorar. Difor meinte han at modellen kunne nyttast som ein reiskap for å fatte vedtak om kva for strategi ein bør ta i bruk under bestemte tilhøve. Vi bruker denne innsikta til å formidle i kva grad situasjonar er kjenneteikna med grad av føreseielege prosessar og resultat.

Andre granskingar viser at slike rettleiande strukturmodellar m.a. må ta omsyn til behov / ønske i organisasjonar både for differensiering av oppgåver og for koordinering på tvers av desse forskjellige oppgåvene. Såleis hevdar Lawrens og Lorsch (1967) at det vanskeleg kan leggst ut ein generell modell for situasjonstilpassing. Utforminga av organisasjonar sine strukturar er prosessar som skjer over lengre tid, og pågår gjerne parallelt med endringar i aktørane sine haldningar og åtferd. Utforminga kan oppfattast som ein læreprosess, der ny kunnskap fører til endra åtferd hos aktørane og til omforming av organisasjonsstrukturane med sikte på å sette organisasjonar betre i stand til å løyse problem knytte til strategi,

arbeidsdeling og differensiering, koordinering og integrering med sikte på å halde seg på høgde med utviklinga i samfunnet.

Denne kritikken rår både Christensen, Duncan og Thompson sine bidrag, og vi meiner at Duncan og Thompson sine bidrag tillegg kjenneteikn ved omgivnaden for stor vekt (eksogene styrande krefter), medan Christensen sitt bidrag gir indre forhold for stor vekt (endogene styrande krefter). Vidare meiner vi at uvissa kan vere knytt til manglande konsensus eller manglande kunnskap om verkemidla, eller knytt til begge. Mot Christensen kan det også innvendast at kunnskap ikkje automatisk fører til handling, og at handlingar er avhengige av den makta som planleggjar og iverksettar rår over, jf Sager (1993c). I staden for kunnskap om verkemidla føretrekker vi å bruke aktørane *kontroll* over verkemidla, jf. også Etzioni (1986). Denne presiseringa gjer det også enklare å sjå samanhengar til omgrepspara instrumentell og kommunikativ rasjonalitet.

For å designe ei mogleg situasjonstilpassing, går vi attende til Friedmann si klassifisering som vi drøfta i kapittel 2 og 3. Basert på den drøftinga skil vi mellom situasjonar eigna for instrumentell rasjonalitet (har solid kausalkunnskap som gjer prosess og resultat føreseieleg) og kommunikativ rasjonalitet (manglar kausalkunnskap som gjer prosess og resultat uføreseieleg). Vidare skil vi mellom situasjonar der endogene krefter er avgjerande for utviklinga (stor makt over eigen situasjon), og der eksogene krefter er avgjerande for utviklinga (lite makt over eigen situasjon). Då får vi fire situasjonar med tilhøyrande posisjonering i høve til planleggingstradisjonane. Sjå tabell 4.1.

Situasjon 1: Har kjend kausalkunnskap og har stor innverknad på eigen situasjon

I situasjon 1 har staten nødvendig kausalkunnskap og stor makt over eigen situasjon, og grunnlaget for å drive planlegging og innovasjon som ekspertdriven lineær prosess er til stades. Planlegginga blir *proaktiv* og tek form som programmering. Planleggjarrolla blir teknokrat, analytikar, programmerar m.m. Planlegging blir oppfatta som førebuing av politiske vedtak, og makt er på mange måtar ikkje eit tema, fordi ein forventar at iverksettarane av planane lyder kommandoane som blir gitt av dei folkevalde.

Denne situasjonen har vi tidlegare knytt til analysetradisjonen. Her er staten ein demokratisk og dominerande aktør (arkitekt) med makt til å gripe direkte inn i andre aktørar sine planar og handlingar. I politikken er nasjonalstaten den viktige aktøren i det vi kallar intervensjonsstrategien der staten etter ein nyttelogikk tildeler aktivitetar og skaper vilkår for utvikling som gir stor samfunnsnytte (harde reguleringar). Føresetnader for denne strategien er at situasjonen blir opplevd som både stabil og oversiktleg, og at ein har kunnskap om årsak og verknad som kan brukast i å velje riktig middel til å nå stabile og aksepterte overordna ønska mål. Gjennomføringa av intervensjonsstrategien krev sterk samfunnsstyring (kommandostatens).

Tabell 4.1 Identifiserbare kjenneteikn ved fire strategiar for berekraftig utvikling

	Har stor innverknad på eigen situasjon Sterke endogene krefter Voluntarisme	Har liten innverknad på eigen situasjon Sterke eksogene krefter Determinisme
<p>Instrumentell rasjonalitet og ekspertmakt</p> <p>Nyttelogikk</p> <p>Har kjend kausalkunnskap</p> <p>Innhentar og deler kunnskap</p> <p>Planlegging som samfunnsstyring</p> <p>Staten som ein dominerande aktør - government</p>	<p>Situasjon 1 Prosess og resultat er i stor grad føreseieleg</p> <p>Plan- og utviklingsarbeid basert på analysetradisjonen</p> <p>Proaktiv politikk, statens som arkitekt (kommandostaten)</p> <p>Berekraftig utvikling basert på intervensjonsstrategien</p> <p>Formålet er økonomisk vekst med å ta i bruk naturen og å informere / instruere menneska og kva som er samfunnsnyttige handlingar</p>	<p>Situasjon 2 Prosess og resultat er i noko grad føreseieleg</p> <p>Plan- og utviklingsarbeid basert på reformtradisjonen</p> <p>Reaktiv politikk, staten som gartner (reguleringsstaten)</p> <p>Berekraftig utvikling basert på reguleringsstrategien</p> <p>Formålet er økonomisk vekst med å ta i bruk naturen og å stimulere menneska ved bruk av gulrot og pisk til å velje samfunnsnyttige handlingar</p>
<p>Kommunikativ rasjonalitet og meiningsdanning</p> <p>Normlogikk</p> <p>Manglar kausalkunnskap</p> <p>Samarbeider om kompetansebygging</p> <p>Planlegging som samfunnsutvikling</p> <p>Regionane er tillagt ansvar for eiga utvikling - governance</p>	<p>Situasjon 3 Prosess og resultat er i noko grad uføreseieleg</p> <p>Plan- og utviklingsarbeid basert på læringstradisjonen</p> <p>Interaktiv politikk, staten som partner (forhandlingsstaten)</p> <p>Berekraftig utvikling basert på samproduksjonsstrategien</p> <p>Formålet er lokal / regional kompetansebygging i nettverk som kan ha kapasitet til å samprodusere lokale / regionale løysinga i tråd med statens politikk</p>	<p>Situasjon 4 Prosess og resultat er i stor grad uføreseieleg</p> <p>Plan- og utviklingsarbeid basert på mobiliseringstradisjonen</p> <p>Preaktiv politikk, staten som supermarknad (minimumsstaten)</p> <p>Berekraftig utvikling basert på samskappingsstrategien</p> <p>Formålet er lokal / regional kompetansebygging i nettverk som kan ha kapasitet til både å utfordre statens politikk og å samskape nye løysingar som er tilpassa lokale / regionale / globale behov</p>

Situasjon 2: Har kjend kausalkunnskap og har liten innverknad på eigen situasjon

I situasjon 2 skaper krefter i omgivnaden stor uvisse for planlegginga, og planlegginga vil bruke tilgjengeleg kausalkunnskap for å finne handlingar som logiske reaksjonar på omgivnaden (*reaktiv*). Planlegging og innovasjon blir inkrementelle prosessar, og planleggarrolla får preg av å vere ekspert, pragmatikar, utforskar m.m.

Også i denne situasjonen er staten si rolle i politikken viktig, men staten skal i denne strategien fungere som ein gartner som gjennom å endre dei eksogene strukturelle vilkåra prøver å få til ein effektiv bruk av ressursane. Det vi tidlegare har kalla reformtradisjonen pregar både forståinga av denne situasjonen og utforminga av strategien. Viktige strukturelle vilkår er å betre lokaliseringsfaktorar som gjer at folk og føretak sine handlingsval støttar opp om den nasjonale politikken (mjuke reguleringar). Denne strategien kan kallast reguleringsstrategien. Ein føresetnad for denne strategien er at situasjonen og måla blir opplevde som stabile, og at kunnskapsproduksjonen fokuserer på strukturelle endringar i omgivnaden og på den måten bidreg til å redusere den opplevde kompleksiteten. På den måten blir kunnskap om historias eigendynamikk viktig for å kunne tilpasse handlingar til utviklinga som skjer over tid. Gjennomføringa av strategien føreset at staten gjennom inkrementelle prosessar greier å trekke aktivitetar dit dei gir størst samfunnsnytte.

Situasjon 3: Manglar kausalkunnskap og har stor innverknad over eigen situasjon

I situasjon 3 har ein stor makt over eigen situasjon, men manglar nødvendig kausalkunnskap. Typisk for slikt plan- og utviklingsarbeid er at ein gjennom brei deltaking ønskjer å oppnå forplikting og læring. Ulike former for lokaliserte læringsprosessar er eigna i slike situasjonar, politikken blir *interaktiv* og planleggarrolla blir samansett. Ein skal fremme deltaking, kanskje vere talsperson for svake grupper, og kanskje også vere både forhandlingsleiar og meklar.

I denne situasjonen blir lokalsamfunn, kommunar og regionar tillagde stort ansvar for eiga utvikling fordi økonomisk «harde» faktorar blir supplerte med sosiologiske «mjuke» faktorar når utviklinga skal forklarast og politikken utformast. Det vil seie eit skifte frå vektlegging av rasjonelle aktørars handlingsval til vektlegging av regionar, stadar og klynger sin kompetanse, innovasjonsevne, næringsmiljø m.m. Her er det klare parallellar til læringstradisjonen der ein i situasjonar med lite kausalkunnskap gjennom breie kommunikative meiningsdannande prosessar prøver å utvikle felles kunnskap om situasjonen og oppslutning om handlingar. Kunnskapsproduksjonen er ein integrert del av praksis. På den måten kan samfunn og klynger oppnå handlingskapasitet og nødvendig konkurransekraft i høve til andre aktørar både nasjonalt og globalt. Politikk som aktivitet blir sett på som ein kontinuerleg prosess med mange aktørar og skiftande maktkonstellasjonar. Gjennom stort samfunnsengasjement føreset ein å bygge kompetanse og dermed få fram ny erkjenning og dermed ny praksis, det vil seie læring ved deltaking. Ein slik samproduksjonsstrategi føreset medverknad frå mange aktørar i lokale og regionale meiningsdannande prosessar (staten som forhandlingspartner). Den nasjonale politikken går i hovudsak ut på å støtte opp om den lokale og regionale samproduksjonen, men ei svakheit med denne politikken er at dei endogene faktorane blir tillagde for stor vekt og dei eksogene strukturerande kreftene blir neglisjerte.

Situasjon 4: Manglar kausalkunnskap og har liten innverknad på eigen situasjon

Mykje av det same som pregar situasjon 3, vil også gjelde i situasjon 4, men her kjem omgivnaden sterkare inn med både truslar og moglegheiter. I denne situasjonen er mobilisering for å skape ein felles handlingskapasitet og å skaffe seg meir kontroll over eigen situasjon eit politisk hovudmål (*preaktivitet*). I ytterste konsekvens kan dette medføre radikale endringar både i lokalsamfunn, kommunar og regionar og i rammevilkåra. I denne situasjonen vil skiljet mellom planlegging, innovasjon og politikk bli viska ut. Planlegging blir politikk, og planleggaren eller andre kan vere den karismatiske leiaren som dreg andre med seg i ein transformasjonsprosess.

I denne situasjonen blir også lokalsamfunna, kommunane og regionane tillagde stort ansvar, men relasjonane mellom endogene og eksogene faktorar blir vektlagde meir enn i situasjon 3. I situasjon 4 opplever ein størst uvisse, og uvisse er knytt til kompleksitet og dynamikk både internt og eksternt. Situasjonen er uoversiktleg og ein manglar kausalkunnskap om korleis situasjonen skal handterast. Dette er typisk for det som kjenneteiknar mobiliseringstradisjonen. Både læringstradisjonen og mobiliseringstradisjonen er dominert av kommunikativ logikk, læring og meningsdanning, og staden / regionen blir rekna som den sentrale aktøren. Men i motsetning til læringstradisjonen er mobiliseringstradisjonen oppteken av å påverke og endre dei eksterne strukturane som hindrar lokale og regionale handlingar. Gjennom ein samskapingsstrategi prøver ein nedanfrå å utvikle ein handlingskapasitet til å handtere lokale problem, men samstundes krevje endringar i dei nasjonale og globale rammevilkåra. Samskapingsstrategien er forsøk på meir total omforming av samfunna ved hjelp av brei deltaking og utnytting av alle typar ressursar. Den overordna samfunnsstyringa blir føresett å vere avgrensa med fokus på dei store overløke politikkområda som anten er til hinder for, eller som fremmar lokal og regional utvikling (minimumsstaten). Strategien kan bli oppfatta som radikal, og det kan oppstå konflikhtar mellom styringsnivåa.

Lokal og regional berekraft etter intervensjonsstrategien

Intervensjonsstrategien bygger på analysetradisjonen, instrumentell planlegging, den samfunnssyrande stat og forvaltninga som eit nøytralt instrument. Vidare er strategien kjenneteikna ved nytteorienterte aktørar, rasjonelle avgjerds- og planleggingsprosessar og sterk nasjonal styring. Når staten skal utforme og gjennomføre sin politikk er ofte økonomiske teoriar og kalkuleringar viktige. Grunnar til statens intervensjon er å finne i kritikken av nyklassisk likevektsteori. Basert på den teorien flyttar folk frå regionar med arbeidsløyse og lave lønningar til område med mangel på arbeidskraft og høge lønningar, og kapital / føretak blir flytta motsett veg for å auke avkastinga, dvs *konvergens og likevekt*. Andre har argumentert mot dette synet og hevdar at kapitalen oftast investerer i rike regionar og dermed fører til *divergens og oppretthalding av skiljet* mellom rike og fattige regionar (Elster, 1971). Det er ein slik divergens og regional ujamn bruk av ressursar som politisk sett blir vurdert som lite samfunnsnyttig og som legitimerer statleg intervensjon i marknadskreftene

for å skape ei meir effektiv utvikling. Teoriar om økonomiske base- og multiplikatoreffektar er her sentrale. Desse går i korthet ut på at transportkostnader har vore relativt fallande over tid, og at landbruk og industri då lettare kan vere i utkantar og levere sine produkt til andre regionar og til utlandet. Vekst i desse næringane kan dermed medføre behov for lokale tenesteytingar. Nye arbeidsplassar i landbruk, skaper grunnlag for arbeidsplassar i næringsmiddelindustri, som så skaper grunnlag for arbeidsplassar i sørvisnæringar. Nye industriarbeidsplassar skaper på same måte grunnlag for arbeidsplassar i tenesteytande næringar. Kor mange nye arbeidsplassar som vekst i basisnæringar som landbruk og industri skaper, blir uttrykt med ein multiplikator.

Ein liknande teori bygger på mellom andre på Perroux (1970) sine arbeid om vekstpoolar (growth pools), men denne teorien har i praksis over tid blitt mykje utvatna. Vekstpoolteori seier at innovasjonar knytt opp til såkalla *motorindustri* er drivkrafta bak økonomisk utvikling. Med motorindustri blir meint aktive einingar i form av føretak i bransjar med nye produkt eller nye produksjonsprosessar. I den opphavlege forma var vekstpoolar knytt til eit økonomisk rom. Det vil seie at føretak som utgjer ein vekstpol, kan vere spreidde over eit stort område, jamvel ligge i ulike land. Ein vekstpool kan gi opphavet til ein lokalisert vekstpool dersom føretaka som inngår i vekstpoolen er samlokaliserte. Denne forståinga har gitt opphavet til ein praktisert vekstsenterpolitikk som til dels peika ut små vekstsenter utan tanke på om områda hadde motorindustri til stades. I utgangspunktet opererte teorien med lokaliserte vekstpoolar på rundt 200 000 innbyggjarar, men i norsk praksis blei teorien brukt som argument for såkalla prøvesenter med eit par hundre innbyggjarar.

Tankegodset om vekstsenter har fått fornya interesse i den nye regionalpolitikken, men no i form av byar og tettstader som kan fungere som motorar for regionar si utvikling og som lokaliserte nodar i globale nettverk. I norsk politikk kjem dette til uttrykk med omgrep som robuste regionar og BAS-regionar som betyr felles bu-, arbeids- og sørvisregionar rundt byar og tettstader der befolkninga og næringslivet har tilgang til varierte arbeidsmarknader og tilbod av tenester. Ifølgje Juvkam (2000) har vi i Norge over 150 slike BAS-regionar, men mange små og perifere kommunar er i hans arbeid definerte som eigne BAS-regionar fordi dei ikkje er integrerte i regionar på tvers av kommunar.

Som vi ser kjem praktiseringa av intervensjonsstrategien til uttrykk i mellom anna prøvesenter, vekstsenter, utflytting av statsinstitusjonar, olje- og gassanlegg på land, anlegg for CO₂-rensing, konsesjonsordningar, etableringsløyve m.m. Så langt har norsk vekstpolpolitikk hatt liten suksess i form av agglomerasjon, men kan ha betydd mykje med omsyn til å skape arbeidsplassar innanfor industrien på stader som Odda, Høyanger, Sunndalsøra med fleire (einsidige industristader), Mongstad, Kårstø, Tjeldbergodden med fleire (olje- / gassanlegg), og Florø, Kristiansund med fleire (oljebasar). Nye vekstpolar blir først og fremst etablerte i periodar når nye bransjar veks fram eller når gamle bransjar blir revitaliserte (Asheim og Isaksen, 1997). Vidare kan vi trekke fram at utflytting av statsinstitusjonar tilhøyrer denne strategien, og at slik utflytting krev utøving av politisk makt, hovudsakleg grunna motstand frå dei tilsette i institusjonane.

Bruken av interveneringsstrategien føreset stabile aksepterte mål og sterk kontroll over verkemidla. Dersom dette er oppfylt, er det rimeleg å rekne at det offentlege kan få stor makt til å påverke / bestemme samfunnsutviklinga. Om slik kommandostyring skal kunne gjennomførast innanfor berekraftig utvikling, må det offentlege ha kontroll over offentleg og privat verksemd, slik at det offentlege kan styre utviklinga gjennom etableringskontroll av folk og føretak og bevisst lokalisering av offentlege institusjonar og administrasjonar. Strategien inneber at staten kan vere ein sjølvstendig aktør som gjer rasjonelle val basert på analyse av situasjonen. Ein legitim og sterk stat kan etter denne tradisjonen ha kommanderande makt over samfunnsaktivitetar og dermed også ta i bruk ressursar som er spreidde utover landet. Modellen med den samfunnsstyrande stat er basert på avgjerdstaking der staten si rolle er å styre samfunnet ut frå den politiske leiinga preferansar, planar og visjonar om det gode samfunnet. Det å vinne val gir den folkevalde leiinga autoritet til å opptre som samfunnsarkitektar. Administrasjonen blir sett på som nøytrale instrument for dei folkevalde.

Lokale og regionale aktørar er ofte uvitande og held seg difor gjerne passive inntil idear om lokalisering / omlokalisering er sette fram av andre, men reagerer då gjerne aktivt med arbeid for å framstå som moglege stader for etableringar. Aktørane si tilpassing til denne situasjonen vil kunne vere deltaking i organ som gjer etableringsvedtak, eller aktiv *lobbyverksemd* for å påverke ulike aktørar sine lokaliseringsvedtak. For regionar kan det difor bli avgjerande for å oppnå endring, at dei har deltakarar som fremmar deira interesser i styringsverket. Men i denne strategien kan både verksemdene og lokalsamfunna elles organiserast og sosialisert til å tene styresmaktene sine interesser. Avhengigheitsforholdet til makthavarane kan medføre at ein lokalt og regionalt får ein svak kultur for sjølvforsterkande utvikling. Når det oppstår kriser, ropar ein difor på staten om hjelp og støtte.

Sett i høve til berekraftmåla kan denne strategien innebere at lokale aktørar (entreprenørar) utnyttar lokale og regionale fysiske og menneskelege ressursar på ein samfunnsnyttig og riktig måte i høve til statens målsettingar for bruken. Difor inneber denne strategien at staten grip direkte inn og hindrar uønska handlingar og driv opplæring / instruksjon for å få folk til å gjere dei riktige vala. Prinsippet om at forureinar skal betale høyrer til denne strategien. Andre eksempel er vern av natur der bruken av naturen er meir eller mindre sterkt avgrensa (nasjonalparkar, verneområde for rein m.m.). Eksempel på inngrep retta direkte mot einskildmenneska sine handlingar kan vere påbod om bruk av sikkerheitsselar i bil og hjelm når ein sykklar. I tillegg kjem opplæringskampanjar som formidlar riktig kosthald og andre råd om kva som fremmar god helse. Felles for tiltak i denne strategien er at dei direkte styrer handlingane til einskildmenneska gjennom tvang basert på lov og regelverk eller opplæring i kva styresmaktene til ei kvar tid definerer som samfunnsnyttig åtfærd. For at intervensjonane skal bli oppfatta som legitime, må dei vere kunnskapsbaserte og lovlege. I denne strategien oppstår det lett konflikhtar mellom vekst og vern fordi samfunnsnyttan av bruken av ressursane normalt blir rekna som større enn nytten av vernet. Det er mange døme på slike konflikhtar, til dømes dei kjente konflikthane om kraftutbygginga i Altaelva (1968-1982), og den pågåande konflikten om vindkraftutbygginga på Haramfjellet.

Når staten har gitt løyve til slik utbygging, og det ikkje har skjedd sakshandsamingsfeil, viser erfaringar at det skal mykje til for lokale aksjonar å stoppe slike utbyggingar. Ofte må konflikten mellom utbyggarane og motkreftene handsamast av domstolar, og desse er normalt varsame med å overprøve dei politiske vedtaka som vurderer ulemper opp mot samfunnsnytte.

Lokal og regional berekraft etter reguleringsstrategien

Reguleringsstrategien bygger på reformtradisjonen, inkrementell planlegging, den reformerande staten og forvaltninga som tilpassa struktur. Formålet er å oppnå effektiv ressursbruk gjennom indirekte styring og regulering, og ikkje direkte med kommando som kommandostrategien. Strategien føreset at ein på rasjonelt grunnlag kan peike ut bestemte geografiske eller tematiske område som med inkrementelle prosessar blir stimulerte for å få ønska respons.

Ulike former for lokaliseringsteoriar ligg til grunn for reguleringsstrategien. Først og fremst den klassiske lokaliseringsteorien som kan førast attende til Alfred Weber sine arbeid, og som har blitt vidareutvikla av andre. Bodskaen i den opphavlege forma var at *lokaliseringfaktorar* er med å forklare industrien sine lokaliseringssval og vilkåra for økonomisk vekst i regionar. Denne teorien har seinare blitt utvikla i teoriar om kostnadsminimalisering og med inkludering av ei lang rekke lokaliseringfaktorar. Føretaka skal etter denne teorien søke den optimale lokaliseringstaden basert på vurdering av transportkostnader, arbeidskraftkostnader og samlokaliseringseffektar. Seinare har det blitt utvikla likande teoriar om lokalisering av sørvisnæringar med skrankeverdiar for kor stort befolkningsgrunnlaget må vere for å gi dei ulike tenestene nødvendig inntening. Dette har gitt faglege grunnar for å påverke lokaliseringfaktorar gjennom regionalpolitiske verkemiddel som gjer område meir attraktive og konkurransedyktige.

Massey (1984) har levert eit kritisk og viktig supplement til lokaliseringsteoriane i det ho kallar *strukturell lokaliseringsteori*. Denne teorien seier at det over tid blir utvikla regional arbeidsdeling ved at regionar spesialiserer seg på produksjon av ulike varer og på ulike funksjonar i produksjonen. Dette kjem til uttrykk ved at funksjonar som hovudkontor, forskings- og utviklingsavdelingar m.m. blir lokalisert til dei større byane, arbeidsintensive funksjonar som krev lite fagkunnskap, blir lokaliserte der arbeidskrafta er billeg, medan produksjonen av standardiserte komponentar som krev fagkunnskap, blir verande i tradisjonelle industriområde.

Innafor det ein kallar *reguleringsteorien*, er fokuset på samanhengar mellom akkumulasjonsregime og reguleringsmåtar (Stokke, 1999; Hirst og Zeitlin, 1992; Aalbu, Hallin og Mariussen, 1999). I reguleringsteorien prøver ein å sjå på samanhengar mellom økonomiske, teknologiske, sosiale og politiske institusjonar, og dei aktuelle samhandlingane mellom aktørane frå desse institusjonane. Sjå mellom anna Painter og Goodwin (1995:340). Reguleringsteorien avgrensar difor ikkje sine modellar om regional dynamikk til offentleg

styring av marknadskreftene, men ser på samverkinga av økonomiske, teknologiske, sosiale og politiske krefter. Utmeislinga av ein slik politikk er kjernen i reguleringsteorien.

Praktisering av reguleringsstrategien føreset stor allmenn og stabil oppslutning om nokre få overordna politiske mål som til dømes økonomisk vekst i heile landet. Staten er her å oppfatte som eit moralsk fellesskap bygd på tradisjonar nedfelte i verdisystem og institusjonar som gir reglar om riktig og god åtferd. Statens oppgåve er å garantere den moralske og politiske orden, og den oppgåva kan omfatte det meste av samfunnslivet eller berre delar av det. Forvaltninga blir oppfatta som berar av eigne verdiar og preferansar, og ikkje som eit nøytralt instrument. Utviklinga blir ikkje sett på som eit resultat av dei folkevalde leiarane sine langsiktige planar, men som ei stegvis tilpassing av skiftande problem og løysingar.

Samanlikna med intervensjonsstrategien vil staten i reguleringsstrategien ha mindre aksept for å engasjere seg direkte i lokalisering av folk og føretak. Derimot vil det vere legitimt for det offentlege å påverke rammevilkåra meir indirekte. Strategien føreset vidare at folk og føretak sine lokaliseringssval kan påverkast gjennom endring av lokaliseringsfaktorar. Det vil seie at regional ulikskap og konkurranseulempar kan kompenseras. Utbygging og drift av allmennyttige infrastrukturtiltak som vegar, bruer, kaier, flyplassar, post, kraftforsyning, telekommunikasjonar og institusjonar for utdanning, forskning, helse m.m. er ein viktig del av samfunnets tilrettelegging for lokal og regional utvikling. Felles for desse er at dei høyrer til ulike sektorpolitiske område, og utfordringa for samfunnsstyringa er å få desse til å samarbeid om det som er nyttig for samfunnet og ikkje berre for sektoren.

Dei generelle distriktpolitiske verkemidla kan grupperast under den tradisjonen. Med *generelle verkemiddel* meiner vi ordningar som ikkje føreset individuell søknadsbehandling. Eksempel på dette er geografisk differensiering av skattar, avgifter og subsidiar. Desse blir føresett å gi distriktpolitisk effekt dersom aktørane tilpassar seg på ein rasjonell måte. Dei generelle verkemidla er ofte baserte på langsiktige mål slik at aktørane kan feste tillit til at ei tilpassing av eiga åtferd til verkemidla blir premiært. Dette er i tråd med føresetnadene for inkrementell planlegging og reformtradisjonen. På grunn av uvisse om effekten av verkemidla vil politikken bli prega av usamanhengande småstegsplanlegging med prøving, feiling og korrigering, men heile tida vonleg mot dei overordna måla. Oppgåva til lokale og regionale aktørar i denne strategien blir på mange måtar å danne heilskap i den oppdelte styringsstrukturen og den eksperimenterande verkemiddelbruken. Det kan dei gjere ved å arbeide for meir heilskap og samarbeid på tvers av styringsnivåa og styringssystema. Men i eit sektorisert, nivådel og segmentert samfunn er ikkje dette lett. Det medfører at forvaltninga og planlegginga ofte skjer innafor avgrensa sektorar sjølv om aktivitetane har interesse for andre.

Regionar kan også sjølve bidra til denne strategien med å bygge infrastruktur som vegar, bustadområde og bustader for utleige, industriområde og næringsbygg for utleige, kulturbygg, rettleiingsteneste. I den seinare tid har også tettstadutvikling og opprusting av sentrale bygater blitt ein del av denne strategien. Regionar kan gjere infrastrukturtiltak meir attraktive med å subsidiere kostnaden. Men dersom alle kommunar gjer dette, vil alle regionar

kunne tape på ordninga (nullsumspel). I denne strategien ligg ein dynamikk i retning av å framstille seg som region, kommune, lokalsamfunn eller føretak med krisekjennemerke for å få mest mogleg del i overføringar i form av skattelette, reduserte avgifter, infrastrukturtiltak m.m.

Utøving av politikk basert på reguleringsstrategien har så langt danna sentrale rammevilkår for utviklingsmulegheitene lokalt og regionalt, men dei overordna måla om økonomisk vekst og samfunnsnytte synest ikkje lenger vere så eintydige og aksepterte som i perioden like etter siste krigen. For tida blir økonomisk vekst sett opp mot verdiar som vern av naturen, rettferdig fordeling og berekraftig utvikling. Difor framstår styringsverket no som fragmentert med til dels med motstridande styringssignal, og difor har reguleringsstrategien så langt truleg hatt liten samla effekt som fremmar av berekraftig utvikling. Det er mange eksempel på bruk av denne strategien rette mot målet om berekraftig utvikling som til dømes avgifter på bæreposar, sukker, bensin og diesel som staten ønsker mindre bruk av, og reduserte avgifter på elbilar og andre produkt staten ønsker å fremme bruken av. Den totale samfunns effekten av slike tiltak i høve til å nå berekraftmåla er uklar, og truleg er ei meir eintydig vektlegging og oppslutning om dei 17 berekraftmåla nødvendig for å lykkast med reguleringar som stimulerer folk og verksemder til å gjennomføre samfunnsnyttige berekraftige handlingar og hindrar dei i å gjennomføre handlingar som ikkje er berekraftige.

Lokal og regional berekraft etter samproduksjonsstrategien

Samproduksjonsstrategien bygger på kommunikativ rasjonalitet, læringstradisjonen, staten som partner og forvaltninga som sjølvgrodd organisme. Planlegging og innovasjon som prosess har kjenneteikn som forhandlande aktørar og stor grad av brei medverknad. Formålet med strategien er lokaliserte kollektive læringsprosessar fordi det etter kvart har vakse fram ei erkjenning av at dei miljøfordelane som folk og føretak er ein del av kan vere avgjerande for overlevingsevna til føretaka og utviklinga lokalt og regionalt.

Dei regionaløkonomiske teoriane som støtta opp om interveneringsstrategien og reguleringsstrategien tapte ein del av si forklaringskraft når veksten i den fordristiske masseproduksjonen minka, føretak sa opp tilsette og dei konsoliderte seg i store globale konsern. Små- og mellomstore verksemder kom i fokus og økonomisk teori blei supplerte med sosiologisk teori for å forklare kvifor enkelte lokalsamfunn og regionar lykkast i den globale konkurransen. Dette er ingen ny kunnskap fordi Alfred Marshall (1923) allereie for hundre år sidan vektla at industrielle distrikt består av både external economies og agglomeration economies når han skulle forklare økonomisk utvikling. På den måten fekk han fram at for næringsutvikling er ikkje berre marknaden ein viktig faktor (eksogene krefter), men at stadens uformelle institusjonar som kultur, vanar, normer, spelereglar og menneske er minst like viktig (endogene krefter). Fokuset for politikken blei difor flytta frå å påverke folk og føretak sine handlingar til å påverke eigenskapar ved lokale og regionale samfunn. Denne politikken bygger dermed på eit tanksett der regionar skal konkurrere seg i mellom og der staten sitt engasjement skal syte for ei rettferdig utvikling.

Porter (1990) understrekar også at konkurransefortrinn svært ofte blir skapte og haldne ved like i sterkt lokaliserte klyngeprosessar. Vidare legg han til at det å bygge ein "heimebase" i ein nasjon eller i ein region i nasjonen kan representere eit organisatorisk fundament for globale konkurransefortrinn. Til dømes eit konkurransedyktig Norge som Reve, Lensberg og Grønhaug (1992) drøftar, det vil seie kva som finst av internasjonalt konkurransedyktige klynger i Norge. I tråd med denne forståinga ser vi at ein del av dei offentlege tiltaka blir retta mot klynger og ikkje mot einskildføretaka og einskildpersonar. Forskingsparkar, næringsshagar, inkubatorar m.m. har etter kvart blitt sentrale verkemiddel i regionalpolitikken.

Cooke (2001) drøftar korleis regionalpolitikken kan støtte opp om, revitalisere eksisterande klynger og skape klynger i område der dei ikkje har eksistert før. Han knyter klynger til *informasjonssamfunnet* og *kunnskapsbasert økonomi*, og trekker som mange andre fram Silicon Valley som døme på klynger som har vakse fram. Viktige eigenskapar ved klyngene er både samarbeid og konkurranse, tillit og rivalisering. Han skriv vidare at politikk for å fremme klynger må utformast slik at offentleg eller privat venturekapital fremmar den lokale sosiale kapitalen, og at den lokale tause kunnskapen må blandast med den vitskaplege kunnskapen.

Omgrepet klynge brukt som samleomgrep for bransjekonsentrasjonar og næringsmiljø (Camagni, 1995). Felles for desse er partnerskap mellom aktørar frå næringslivet, styresmakter og akademia, såkalla "triple helix" eller «kvadrupel helix» som i tillegg inkluderer frivillig sektor. Målet er å skape prosessar som mobiliserer ressursar, identifiserer nøkkelaktørar og sette i verk tiltak som kan avhjelpe feil og manglar som hindrar utviklinga av klyngene. Ein annan måte å støtte klynger på er å yte såkalla "*real service*" (Brusco, 1990). Ideen bak dette er å tilby tenester som føretaka treng i staden for å gi dei pengar til å kjøpe tenestene for på den opne marknaden. Tenestene kan vere å spreie kunnskap om teknologiske nyvinningar og om utviklingstendensar på ulike marknader. Innanfor bransjekonsentrasjonar og klynger med små føretak er det i hovudsak kunnskap knytt til sjølve produksjonen som blir utvikla og spreidd mellom føretaka på denne måten. Det er særleg dei små føretaka som har behov for desse tenestene fordi dei ikkje har økonomi til å halde seg sjølv med slik kompetanse, og ofte har dei heller ikkje nok innsikt til å etterspørje kompetansen.

Samproduksjonsstrategien bygger på modellen for den forhandlande stat. Her blir det stilt spørsmål ved oppfatninga om statens maktmonopol og føresetnaden om staten som sentralisert, samordna og differensiert frå andre samfunnsorganisasjonar. Det finst etter denne modellen fleire konkurrerande, legitime autoritets- og maktsentra som forhandlar utifrå gruppestyrke og eigeninteresser. Samproduksjonsstrategien tillegg dermed staten ei forhandlande, og dermed svakare politisk rolle enn dei to førstnemnde strategiane. For å opprette kontakt mellom aktørane må det skapast forhandlingsarenaer. Offentlege økonomiske selektive verkemiddel kan ha slike arenabyggande verknader. Planlegginga og politikkkutforminga lokalt og regionalt på slike arenaer inneber difor ofte invitasjon til brei

deltaking frå berørte partar til forhandlingsborda der makta då blir samla. Verkemidla er gjerne *selektive støtteordningar* knytte til ressursar som økonomi, rettleiing, kompetanse og innovasjon. Det vil seie at støtteordningane ikkje verkar generelt slik som verkemidla som vi har omtalt under reguleringsstrategien. Siktemålet med dei selektive ordningane er å stimulere einskildføretak, bransjar og lokalsamfunn til å fremme kompetanseheving, organisasjonsutvikling, lokalsamfunnsutvikling, samarbeid, nettverksbygging m.m.

For å nå fram med ønske, krav og behov i forhandlingssituasjonar er det viktig for lokalsamfunn, kommunar og regionar å ha noko å tilby. Dette kan vere fleksible småføretak med handverkskompetanse innanfor nisjeproduksjonar, næringsmiljø knytte til bestemte bransjar og entreprenørkulturar. Dersom dei ikkje har noko å yte, er det lite truleg at andre vil inngå forpliktande forhandlingar med dei. Lokale og regionale aktørar som ikkje er aktive eller som vel å vere passive i høve til dei selektive verkemidla, kan ikkje vente å få tildeling, støtte, rettleiing m.m. frå verkemidla. På den andre sida kan aktørar bli så aktive at utviklingsarbeidet blir reint prosjektmakeri der det å ha mange prosjekt, å få tildelt støtte og rettleiing, og å få stor merksemd kan bli viktigare enn å gjere lokalsamfunn, kommunar og klynger betre skikka til å hjelpe seg sjølv ved mellom anna å lære seg til å utnytte eksisterande komparative fordelar (Arbo, 1989).

Samproduksjonsstrategien føreset stor grad av semje om mål og handlingar lokalt og regionalt, ei semje som veks fram gjennom ein brei tolkingsprosess av eigen situasjon og av kva som kan vere ei ønskt framtid. Brei medverknad frå mange aktørar er difor nødvendig. Det medfører at dersom eit samfunn eller ei klynge ønsker tilføring av ressursar frå dei selektive verkemidla, krevst det ei aktiv handling, noko som normalt vil innebære at det finst ein ansvarleg partnarskapsorganisasjon til å stå som søkar og mottakar. Tildeling skjer etter både faste kriterium og etter skjønn, og i dette ligg at søknader kan få avslag. Dette motiverer dei berørte interessene til deltaking ved forhandlingsborda. Men mellom søkjar og fordelar kan det også oppstå ei direkte avhengigheit, fordi den som har midlane, har interesse av å utvikle gode prosjekt som ved gjennomføring kan legitimere bruken av dei offentlege ressursane (kost / nytte-vurderingar). I dette ligg også ein fare i at tildelarane av midlar tek hovudansvaret for gjennomføringa av prosjekta, og at mottakarane på den måten blir sette i eit avhengigheitsforhold.

Den grodde karakteren til slike samfunn og klynger gjer at styresmaktene til vanleg har liten kunnskap om kva for verkemiddel som verkar for å nå måla, og statens engasjementet blir gjerne avgrensa til å vere ein partner i avgrensa utviklingsprosjekt. Sett i høve til berekraftmåla er aktuell politikk å hjelpe til med nødvendig kapital, drive opplæring og kompetanseutvikling som støttar opp om arbeidet til partnarskapsorganisasjonane. Eksempel på slik politikk er stad- og regionretta verkemiddel som midlar til regional omstilling, berekraftig byutvikling og bypakkar, samt berekraftig stad- og bygdeutvikling. Utfordringa for å lykkast med denne strategien er avhengig av den handlingskapasiteten og legitimiteten dei lokale og regionale partnarskapa oppnår i arbeidet sitt.

Lokal og regional berekraft etter samskappingsstrategien

Samskappingsstrategien bygger på kommunikativ rasjonalitet, mobiliseringstradisjonen, minimumsstaten og forvaltninga som multiaktørssystem. Den overordna samfunnsstyringa blir føresett å vere avgrensa med fokus på dei store overlokale problema. Planlegging og innovasjon er prega av preaktive aktørar som samarbeider for å utnytte eigne ressursar, men også for å endre rammevilkåra. Formålet kan vere radikal omforming av strukturerande krefter i samfunnet ved hjelp av brei mobilisering og utnytting av alle typar ressursar.

Forståinga som ligg til grunn for denne strategien er at ein høveleg balanse mellom ovafrå-og-ned- og nedanfrå-og-opp-politikk blir rekna som nødvendig i alle samfunn (Sabatier, 1986), men moderniseringa av samfunnet har medført at ovafrå-og-ned-politikken har blitt altfor dominerande. Difor råder mange forskarar til å bygge nye politiske institusjonar og søke etter eit anna balansepunkt enn det ein har i dag. Teoriar om *hjelp til sjølvhjelp* er faglege bidrag til ei slik ny institusjonsbygging. Galtung er ein av dei som internasjonalt har hatt mykje å seie for utviklinga av sjølvhjelpspolitikken (Galtung, 1974, 1975 og 1980; Galtung, O'Brien og Preiswerk, 1980). Galtung reknar hjelp til sjølvhjelp som ein strategi for å bygge ned dei vertikale maktstrukturane og prosessane og dermed legge til rette for meir eigenbasert lokal utvikling. Sjølvhjelp er for han ein måte å motverke sentrum / periferi-formasjonar, inkludert støttemekanismar for penetrasjon, fragmentering, marginalisering og segmentering. Galtung argumenterer for at sjølvhjelp ikkje treng føre til isolasjon og manglande samarbeid, men heller innebere bryting av undertrykkande mekanismar og omstilling til likeverdig samarbeid mellom grannar på alle nivå. Sentralt i arbeidet med utvikling av sjølvhjelpspolitikken står motarbeiding av den skeive fordelinga av gode og byrder mellom sentrum og periferi. Dette må ifølgje sjølvhjelpspolitikken gjerast ved nedbygging av *alfastrukturar* og oppbygging av *betastrukturar*, for å bruke Galtungs terminologi. Alfastrukturen er det moderne samfunnets hierarkiske og vertikale strukturar med eit sterkt sentrum og ein utbytta periferi. Betastrukturen er motsatsen med balanse i bytte, horisontal arbeidsdeling, sjølvstende, solidaritet, deltaking og integrasjon. Alfa- og betastrukturane har sine sterke og svake sider, og sentralt i sjølvhjelpspolitikken står det å sameine det beste frå kvar av dei:

- Alfastrukturen bør byggast ned til det minimumet som trengst for m.a. å stimulere og kontrollere samhandling, kunnskapsutveksling, og for å kompensere for ulikskap i ressursar og ujamn fordeling av levekår. Alfastrukturar bør vere under demokratisk kontroll og ikkje under kontroll av eigenutpeika elitar.
- Betastrukturen bør styrkast med utgangspunkt i periferiane gjennom m.a. lokal målformulering, iverksetting og kontroll over grunnleggande behovstilfredsstilling.

Det må òg vere ei kopling mellom dei to strukturane. Alfastrukturen er ein viktig føresetnad for at betastrukturen kan fungere, mellom anna ved at det på nasjonalt plan blir formulert og gjennomført ein politikk som gjer betastrukturen levedyktig. Sjølvhjelp vil seie at ein skal bruke lokale avgjerder, kompetanse, kreativitet, motivasjon, råvarer, kapital, teknologi m.m. på ein optimal måte for å tilfredsstill eigne behov. Utover dette skal ein søke etter likeverdige

samarbeidspartnarar, slik at ein kan utfylle kvarandre sine ressursar og supplere produksjonen utan at det oppstår nye sentrum-periferi-relasjonar mellom partnarane. Dette kallar ein i sjølvhjelpsterminologien for *konsentrisk solidaritet*. Styrking av slike samhandlingsarenaer krev *desentralisering av politisk makt og brei deltaking* i informasjons-, avgjerds- og samhandlingsarenaer på lokalt nivå, slik at korkje sentrale eller lokale sjølvopnemnde maktelitar kan dominere i politikktutforminga. Det er folket sjølv som må ha kontrollen over eiga utvikling innanfor rammene av ei folkestyrt lokal, regional, nasjonal og global koordinering. Men mellom desse nivå kan det sjølvstilt vere både samanfallande og sprikande interesser. Botskapa her er at målet med produksjonen på regionalt nivå må vere å kompensere for individuell og geografisk ulikskap, og å hindre ubalanse i utviklinga.

Samskappingsstrategien tek utgangspunkt i at aktørane inngår i partnerskapsnettverk og at staten avgrensar si rolle til eit minimum. Modellen med minimumsstaten, eller staten som supermarknad, vektlegg fridoms- og sjølvstyreverdier. Den tillegg staten hovudrolla som sikrar av ytre forsvar og indre ro og orden. Staten skal ha eit breitt tenestetilbod (supermarknad), men ikkje ha monopol, fordi det hindrar konkurranse om å frambringe dei billigaste og beste tenestene. Staten skal vidare sørge for gunstige rammer for borgarane sin økonomiske, religiøse og sosiale aktivitet, men elles gjere minst mogleg (minimumsstat). Denne strategien føreset ikkje som dei tre førstnemnde strategiane, at endring i hovudsak skal kome etter styring og initiativ ovanfrå, men at endring i større grad skal skje etter initiativ nedanfrå.

Det blir hevda at utøving av politikk etter denne tradisjonen har gitt små resultat både nasjonalt og internasjonalt, i alle fall har den ført til lita eller inga auke i sysselsettinga på eit akkumulert nivå (Hansen, 1987; Hansen og Selstad, 1999). Derimot er det lettare å finne fram til døme der mobilisering har påverka prosessar lokalt og regionalt og gitt resultat, også i form av arbeidsplassar (Amin, Charles og Howells, 1992). Men vi står ofte overfor eit nivåproblem i dette arbeidet fordi erfaringane frå utlandet gjeld samfunn som i folketal er langt større enn dei norske lokalsamfunna. Spørsmålet blir då i kva grad erfaringane frå slike storskaladøme kan brukast i våre småskalatilhøve.

Praktisering av denne strategien betyr ikkje at nasjonalstaten skal vere passiv, men at politikk for lokal og regional utvikling er ein fruktbar balanse mellom nasjonal styring og lokal mobilisering. I praktiseringa av denne strategien får ein ofte inntrykk av at dette er ein nedafrå-og-opp-strategi, men det er feil forståing av det teoretiske grunnlaget. *Det er balansen mellom ovafrå-og-ned-styring og nedafrå-og-opp-mobilisering som er kjernen i denne strategien*. Hovudformålet er å *skape* ei utvikling med overordna og underordna som likeverdige og gjensidig avhengige partnarar i kapasitetsbyggande og legitimerande prosessar.

Samskappingsstrategien kan vere eigna i situasjonar med stor uvisse, fordi mobiliseringa kan bidra til å identifisere trendar i tida og til å fremme semje om verdier og visjonar om framtida. I slike situasjonar er det truleg vanskeleg å få aksept for sterk offentleg styring. Løysinga blir gjerne ei offentleg tilbaketrekking. Samstundes vil det skje ei desentralisering og delegering av mindre viktige saker, og kanskje også ei deregulering. Framgangsmåten vil vere

å utnytte egne ressursar og bygge alliansar og nettverk både lokalt, nasjonalt og globalt. Dette kan innebære at nasjonalstatane får mindre makt i forhold til overnasjonale organ som EU, FN og WHO, og i høve til regionar som har aktørar med utstrekkt samarbeid i nettverk (sjå Veggeland, 2000). I denne situasjonen ligg det store moglegheiter for regionar til å engasjere seg for å oppnå påverknad av eiga utvikling, men det ligg også ein fare i at passive regionar som ikkje viser initiativ og som ikkje er aktive i nettverka, kan falle utanfor maktstrukturen og ikkje få drahjelp frå andre aktørar.

Samskappingsstrategien går ut på å auke den lokale handlingskapasiteten og å oppnå strukturelle endringar som hindrar berekraftig utvikling. Sett i høve til berekraftmåla krevst det ein politikk med tiltak som fremmar ein lokal kollektiv læreprosess på same måte som for samproduksjonsstrategien, men som i tillegg svekkar dei maktstrukturane i samfunnet som hindrar berekraftig utvikling. Samskappingsstrategien kan oppfattast som ein framgangsmåte for lokalsamfunn, kommunar og regionar til å kome frå passivitet til aktivitet slik at ein betre kan utnytte egne ressursar og påverke og utnytte rammevilkåra. Denne strategien krev at dei sjølve tek eit stort ansvar for si eiga utvikling. Einskildindivid, grupper og organisasjonar må engasjere seg for å styrke oppfatningar om kva ein ønsker å oppnå, for så å arbeide for å fremme dette i politikken. Vi vil hevde at målet om berekraftig utvikling er avhengig av ei velfungerande lokal, nasjonal og global mobilisering og etablering av konsentrisk solidaritet. Det vil seie ei fungerande kommunal og regional planlegginga som legg vekt på brei deltaking og mobilisering i håp om å skape erkjenning om den kompliserte og labile situasjonen, og å skape samling om viktige verdiar og visjonar for samfunnsutviklinga (betastrukturen). Men samstundes må overordna styresmakter fokusere på dei viktige strukturende kreftene som hindrar lokal berekraftig utvikling (alfastrukturen). Døme på alfastrukturar kan vere samling av politisk makt i globale konsern, forureining av globale allmenningar som luft, vatn og hav og overutnytting av jordas ressursar. Vi vil hevde at arbeidet til FN om å fremme berekraftig utvikling operasjonalisert med dei 17 berekraftmåla er eit godt eksempel på bruk av denne strategien, men erfaringane så langt viser også kor vanskeleg det er å oppnå handlingskapasitet og legitimitet til dette arbeidet både lokalt, nasjonalt og globalt.

Tabell 4.2 Planleggingstradisjonar og utviklingsstrategiar

	Konservativ politisk ideologi Endogen aktørfokus, lukka system Handlingar som viljestyrt åtføring (voluntarisme)	Radikal politisk ideologi Eksogen strukturfokus, opne system Handling som reaksjonar på krefter (determinisme)
<p>Instrumentell rasjonalitet og ekspertmakt</p> <p>Nyttelogikk</p> <p>Kunnskap knytt til handling i planlegging som samfunnsstyring</p> <p>Staten som dominerande offentlig styresmakt (government)</p>	<p>Analysetradisjonen og intervensjonsstrategien</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statsteori bygger på analysetradisjonen og den samfunnsstyrande stat • Økonomisk base teoriar og multiplikatoreffektar • Planlegging og innovasjon som ekspertdrivne lineære prosessar • Sentralt kan staten styre aktørane direkte gjennom lov, regelverk, pålegg, krav og vedtak om lokalisering av aktivitetar fremme berekraftig utvikling • Lokalt kan ein drive lobbyverksemd for å påverke lov, regelverk, lokaliseringssavgjerder m.m. • Lokalt er ein ofte inaktiv inntil dei får kjennskap til at noko er på gang. Argumenterer med krise og behov 	<p>Reformtradisjonen og reguleringsstrategien</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statsteori bygger på reformtradisjonen og den regulerande stat • Økonomiske lokaliseringsteoriar og vekstpoolteoriar • Planlegging og innovasjon som inkrementelle prosessar • Sentralt kan staten med strukturelle endringar indirekte påverke aktørane gjennom generelle berekraftsstimulerande ordningar, differensiering av skattar og avgifter, tilrettelegging av infrastruktur m.m. • Lokalt kan ein arbeide for betre infrastrukturen, andre rammevilkår m.m. • Lokalt må ein vere aktive med å legge til rette, men må også framstille eigen situasjon som partielt kriseramma for å oppnå best moglege rammevilkår.
<p>Kommunikativ rasjonalitet og meningsdanning</p> <p>Normlogikk</p> <p>Kunnskap knytt til handling i planlegging som samfunnsutvikling</p> <p>Nettverksorganisasjonar mellom offentlig, privat og frivillig sektor (governance)</p>	<p>Læringstradisjonen og samproduksjonsstrategien</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bygger på læringstradisjonen og staten som forhandlingspartner • Sosiologisk teori om stadeigne faktorar og • Planlegging og innovasjon som lokaliserte interaktive læringsprosessar • Sentralt kan staten bruke kompetansebyggande støtteordningar til personar, organisasjonar, klynger m.m. for å skape oppslutning om berekraftsmåla • Lokalt må ein etablere ansvarlege partnerskap eller klynger som kan mobilisere ressursar og søke / motta støtte • Lokale partnerskap må vere truverdige og må ha noko å tilby i forhandlingar 	<p>Mobiliseringstradisjonen og samskapsstrategien</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bygger på mobiliseringstradisjonen og staten som supermarknad • Sosiologiske teoriar om kapasitetsbygging, sjølvhjelp og radiale endringar • Planlegging og innovasjon som ein lokalisert interaktiv og gjennomgripande prosess • Sentralt kan staten delegera makt og oppgåver til lokalnivået, og sjølv fokusere på dei "store" berekraftsakene og rekne med at ein lokalt tek ansvar for eiga berekraftsutvikling • Lokalt må ein etablere ansvarlege partnerskap / nettverkorganisasjonar som kan mobilisere ressursar og endre rammevilkåra • Lokale partnerskap må ha kapasitet til å betre eigne rammevilkår og betre utnyttinga av eigne ressursar

Eksempel på bruk av strategiane

Det er så langt ikkje gjort mykje omfattande og systematisk forskning på situasjonstilpassing av strategiar for lokal og regional utvikling i Norge, men i det som så langt er det siste Forskingsprogrammet for regional utvikling (1998-2003), blei det gjennomført såkalla områdestudie i fem utvalde delar av landet. Alle områda ligg i Distrikt-Norge og utanfor storbyane. Desse områda blir av Onsager og Selstad (2004) delte i to kategoriar etter deira utviklingstrekk og utfordringar, og dei to kategoriane har kjenneteikn som gjer at dei kan grupperast i høve til dei fire utviklingsstrategiane vi omtaler ovanfor.

Område med behovet for intervensjons- og reguleringsstrategiane

Den eine kategorien er det dei kallar sårbare ressursbaserte regionar prega av svak endogen dynamikk og dårlege rammevilkår for eigenbasert utvikling. Denne regiontypen fann dei i studieområda Østerdalen, Namdalen og Nord-Troms / Finnmark. Desse regionane var einseitig spesialiserte innanfor ein eller få ressursbaserte næringar og hadde ein stor offentleg sektor. Framveksten av nye næringar var svak. Det siste tiåret hadde regionane hatt stagnasjon og nedgang i folketalet, jobbskapinga og sysselsettinga. Fleire kommunar og lokalsamfunn bar preg av å vere *uttyrningssamfunn* med stor utflytting og svak fertilitet. Dette var ifølgje Onsager og Selstad (2004) sårbare regionar med sterk avhengigheit til staten og der statlege overføringar hadde stor betydning for levekåra og samfunnsutviklinga. Gjennom utpeiking av Namsos som vekstsenter, SIVA-anlegg i Østerdalane og statleg eigarskap i fiskeindustrien i tiltakssonen i nord hadde staten gjennom konkrete prosjekt prøvd å generere vekst i områda (intervensjonsstrategien). Vidare hadde staten gjennom generelle verkmiddel som overføringar til hushald og kommunar, investering i samferdsle og anna infrastruktur prøvd å betre levevilkåra og rammevilkåra for næringslivet i desse regionane (reguleringsstrategien). Etter våre vurderingar viser desse tre eksempla at behovet for det fordelingspolitiske regimet har vore til stades i etterkrigsåra, og at dei tre områda var avhengige av større overføringar enn landsgjennomsnittet for å kompensere distriktsulemper og å oppretthalde gode levevilkår.

Område med behovet for samproduksjons- og samskapingstrategiane

Den andre kategorien Onsager og Selstad (2004) opererer med er det dei kallar robuste industri- og sørvisregionar som er prega av endogen dynamikk og kapasitet til eigenbasert utvikling. Denne regiontypen fann dei særleg i studieområda Nordvestlandet og Østfold. Desse to regionane hadde ein allsidig næringsstruktur der tenesteytingar sysselset flest, men der delen av industriårsverk var høgare enn elles i landet. Industrien var prega av sårbarheit grunna auka internasjonal konkurranse. Regionane hadde greidd å oppretthalde sterke industribransjar og teke del i veksten innanfor sørvisnæringane. Det siste tiåret hadde desse regionane hatt vekst i folketalet og sysselsettinga. Basert på Onsager og Selstad (2004) kan desse regionane omtalast slik:

Østfold – tungt industrialisert og urbanisert. Dei to forfattarane karakteriserte Østfold som eit tidleg industrielt og urbanisert område. Området fungerte som innflyttingsområde då

distriktspolitikken blei utvikla, og først når vi kjem til den såkalla "avindustrialiseringa" får området problem og blir gjort til omstillingsregion. Dei statlege overføringane til føretak, næringar og til kommunale og statlege verksemdar i regionen har vore under gjennomsnittet for landet. Det historiske fråveret av distriktspolitiske verkemiddel har medført at det regionale næringslivet har mangla ein "tilskotskultur", og at fylkeskommunen i stor grad har vore fråverande som utviklingsaktør. Utover på nittitalet engasjerte staten seg sterkt i omstillingsprogram av ulike slag. Desse programma hadde så langt hatt marginal effekt på sysselsettinga, men det må her leggest til at målet med programma har vore å bidra til langsiktig institusjonell kapasitetsbygging i regionen, og så langt såg det ut til å vere vellykka. Utan overføringar til Høgskolen i Østfold og FoU-institusjonar ville ikkje regionens høgteknologmiljø blomstra slik det gjorde då. Her var det snakk om fleire tusen arbeidsplassar. Det var vidare slik at omstillingsmidlane frå staten hadde bidratt til å utøyse andre offentlege og private midlar, og dette hadde gitt ein omfattande synergieffekt. Utan desse midlane ville mange av tiltaka med sikte på å styrke kunnskapsmiljøa og innovasjonssystema ikkje ha blitt realiserte. Vidare ville samarbeidet mellom kommunane vere mindre intenst, og fylkeskommunen ville stått svakare som regional utviklingsaktør. I sum ville Østfold stått svakare rusta til å drive eigenutvikling av arbeidsplassar, lokalsamfunn og regionar.

Nord-Vestlandet – ein vaklande vekstregion. I områdestudiet blei denne regionen avgrensa til Møre og Romsdal. Regionen hadde hatt markant folketilvekst etter krigen, men den hadde blitt lågare dei siste tiåra. Innafor fiskeri, møbel- og verkstadindustri hadde regionen vore ein vinnarregion. Særleg innafor utvikling og produksjon av båtar og fangstutstyr hadde nærheita mellom fiskarane, verfta, bankane og dei offentlege institusjonane som Statens teknologiske institutt (STI), Norsk produktivitetsinstitutt (NPI) og Distriktenes utbyggingsfond (DU) fungert som eit komplett innovasjonssystem lenge før dette omgrepet fanst. Det offentlege verkemiddelapparatet vart karakterisert med nærheit, kontinuitet og langsiktigheit. Då studien blei utført, var det apparatet erstatta av mellom anna Innovasjon Norge og Norsk forskingsråd som er underlagt strenge krav om kortsiktig dokumentasjon av resultat og effektar. Regionen møtte på dette tidspunktet spesielt store utfordringar fordi regionen vart utsett for konkurranse frå ein internasjonal marknad, ei sterk norsk krone, høge norske lønskostnader og innsparingar i offentlig sektor. Mykje av fokuset hadde heile tida vore retta mot næringslivet sine rammevilkår, og ein hadde i mindre grad fokusert på lokalsamfunna sine kvalitetar. Dette kom til uttrykk ved at regionen ikkje hadde greidd å styrke busettinga i same grad som næringslivet hadde vore dynamisk.

Etter vår vurdering er Nordvestlandet den regionen i områdestudia som kjem nærast karakteristikkene av ein region der samproduksjonsstrategien har vore basert på ei sterk eigenutvikling med ein god balanse mellom regionale og nasjonale krefter. Regionen var også kjend for klynger innanfor møbel, marine og maritime næringar. Men fleire av desse har blitt svekka, og kanskje tyder studien på at dette området trong ei ny mobilisering som inkluderer både brei lokalsamfunnsutvikling og endra rammevilkår.

Når Nord-Vestlandet blir rekna som eit døme på ein region med eigenbasert utvikling, så kan dei store investeringane i tida etter studien som har blitt gjort i Hydro sitt aluminiumsverket på Sunndalsøra, gassilandføringa til Aukra og oljeaktiviteten på Tjeldbergodden vere døme på at regionen også har fått tilført betydeleg eksogen vekst etter intervensjonsstrategien. Vidare ber arbeidet som har skjedd i Østfold etter studien preg av samskappingsstrategien. Her har ein gjennom avgrensa omstillingsprogram greidd å fremme breie læringsprosessar med sikte på varig auke i den regionale handlingskapasiteten.

Alle strategiane er viktige, men samskappingsstrategien er viktigast i berekraftarbeidet

Denne grove inndelinga av dei fem studieområda i hovudsakleg eksogent og endogent forklarte utviklingsprosessar, kan tilsynelatande dekke over store skilnader innanfor studieområda når det gjeld vekst og nedgang, ressursar og handlingskapasitet. Innanfor studieområda finst det mest sannsynleg døme på BAS-regionar, og ikkje minst kommunar og lokalsamfunn, som framstår med andre kjenneteikn enn for studieområda som heilskap. Områdestudia illustrerer klart behovet for meir detaljerte analyser og betre tilpassa regional utviklingspolitikk som både tek omsyn til utviklingstrekk, utfordringane og ikkje minst handlingskapasiteten til dei ulike områda.

Etter vår vurdering er regional planlegging ein reiskap til å oppnå slik tilpassing, men bruken av aktuelle planleggingsformer og strategiar er ikkje nødvendigvis basert på rasjonelle val. Bruken kan like gjerne vere basert på rådande verdiar og standpunkt.

Utøving av samfunnsplanlegging som samfunnsstyring eller samfunnsutvikling er ufråvikeleg knytt til statsorganiseringa og forvaltningsformene. I samfunnsplanlegging kjem ein difor heller ikkje utanom den grunnleggande og tilbakevendande striden mellom offentleg styring og frie marknadskrefter. Basert på *Keynes* teoriar om statleg marknadsintervenering og stabiliseringspolitikk (Keynes; 1936) har vi etter 1930-åra bygt opp makroøkonomiske styringssystem med økonomiske og andre verkemiddel for å fremme den til ei kvar tid gjeldande næringspolitikken, regionalpolitikken, distriktpolitikken m.m. Det har vore lite rom for andre teoriar. *Hayek* (1944, 1960 og 1988) er ein av teoretikarane som sterkt har argumentert mot Keynes sine teoriar. Hayek er kjent som ein av dei fremste forkjemparane av liberalismen og individets fridom. Hans økonomiske teoriar reflekterer eit syn på verda der orden i kaoset blir skapt til overordna system i spontane samspel mellom mange millionar hendingar. Han hevdar at fordi marknaden kan behandle langt meir informasjon enn enkeltmenneske og datamaskinar, er det absurd å tenke seg at politisk makt kan erstatte dei koordinerande kreftene i marknaden. Han oppfatta det som ei objektiv sanning at liberalismen er overlegen sosialismen som styringsmodell (Hayek, 1988).

Keynes og Hayek kan seiast å representere to ulike *paradigme* i form av "disponerande matrise" av teoriar, verdiar og tru og eit felles repertoar av løysingar som samlar ein vitskapleg eller profesjonelt fellesskap. Kuhn (1964) meiner at eit paradigme utviklar seg i ein revolusjonær prosess med preparadigmefasar som går over i nye paradigmeffasar. Andre hevdar at denne prosessen truleg kan karakterisere naturvitskapen, men ikkje

samfunnsvitskapen. Vi vil difor trekke fram Morgan og Smircich (1980), som hevdar at all samfunnsforskning er basert på implisitte og ikkje empirisk testa grunnføresetnader som er knytte til synet vårt på verda og menneska. Denne oppfatninga har fått andre til å hevde at i motsetning til naturvitskapen er samfunnsvitskapen ikkje i stand til å akkumulere kunnskap. I mangel på slik kunnskap rir vi som forskarar, planleggarar og politikarar på faglege bølger (ideologiar) så lenge dei har kraft til å bere oss. Når dei gamle bølgerne ebbar ut, hoppar vi over på andre veksande bølger.

I tråd med dette meiner Amdam og Veggeland (1998) at samfunnsplanlegginga og statsorganiseringa i Noreg etter siste krigen har utvikla seg frå instrumentell kommandoplanlegging under den samfunnsstyrande staten til meir kommunikative og desentraliserte former for lærande og mobiliserande planlegging. Samfunnsplanlegginga kan såleis vere over i ein *postmoderne* fase der multiaktørssystem, minimumsstaten og transaktiv planlegging kan vere sentrale kjenneteikn. Ei slik oppfatning kan ha mykje føre seg når det gjeld hovudretninga på utviklinga, og til å forklare staten si svekka rolle i det globaliserte samfunnet, men ho får ikkje med seg kompleksiteten i utviklinga. Difor er det grunn til å spørje om det er slik at vi vektlegg ulike synsmåtar til ulike tider, at dei ulike synsmåtane er svakt fagleg grunngitt, og at dei rett og slett er paradigme som strukturerer tankane og handlingane våre?

Det som mange kallar eit regimeskifte i regionalpolitikken, og som mest av alt inneber at nye synsmåtar og omgrep blir henta fram for å tolke og omtale politikken og endringane som skjer. Dette medfører ikkje at dei gamle synsmåtane og omgrepa blir forkasta. Dette synest også å gjelde arbeidet med den regionale klimapolitikken. Det er heller snakk om at nye omgrep og synsmåtar supplerer dei gamle. Eit prosjekt som samanliknar klimapolitikken i Cape Town, Gøteborg, København og Oslo viser såleis at dei aktuelle partnerskapsstrukturane (governance) er ein miks av tradisjonelle styringsmekanismer og eit nytt meir innovativt samskapingsinstrument i det som kan kallast ein hybrid form for styring (Hofstad og Vedeld, 2020).

Konklusjon

Ein vedvarande diskusjon i planleggingsforskninga er om planlegging bør gjennomførast som ei fagleg utgreiing, som ein demokratisk diskurs eller som ein kombinasjon av begge. Planlegging som utgreiing blir utført etter ein modell med eit avgrensa tal personar og etter eit instrumentelt planleggingsideal (planlaging). Erfaring viser at denne forma for planlegging kan vere eigna i situasjonar der den planleggande eininga har få og aksepterte mål og stor kontroll over handlingsdelane av planen. Men i mange samanhengar er dette ikkje tilfellet. Måla er ofte diffuse og konfliktfylte, samstundes som mange aktørar står ansvarlege for gjennomføringa. I slike situasjonar har vi erfart at ein modell med kapasitetsbyggande planlegging basert på brei demokratisk deltaking og dialog mellom aktørane kan bidra til at folket erkjenner behovet for å ta ansvar for eiga utvikling og dermed bli ei nødvendig kraft for å få i gang ein lokal handlings- og læringsprosess.

Det fundamentalt nye i politikken er at ideologien basert på nyttelegikk og samfunnsstyring med formål å utnytte ressursane effektivt for å auke den økonomiske veksten, har blitt utfordra av ein ideologi basert på normlogikk og samfunnsutvikling som skal fremme ei meir rettferdig berekraftig utvikling. I denne prosessen blir nasjonalstatane svekka som regional utviklingsaktør ved at makt og ansvar blir flytta både oppover til globalt nivå og nedover til lokalt nivå, og sidevegs til privat og frivillig sektor (MacLeod og Godwin, 1999b). Denne endringa av politikken inneber at større ansvar blir lagt til lokalsamfunn, kommunar og regionar for si eiga utvikling, at det blir konkurranse mellom dei, og at overordna styresmakter må syte for rammevilkår som fremmar ei rettferdig berekraftig utvikling. Men skal rammevilkåra endrast, må det kome som eit krav om det nedanfrå.

Refleksjonsoppgåver

1. Det er moleg å dele lokale strategiar i fire: intervensjonsstrategien, reguleringsstrategien, samproduksjonsstrategien og samskapingsstrategien. Gjer greie for dei økonomiske, politiske og lokale føresetnadene som desse fire strategiane bygger på. Drøft korleis berekraftig bygdeutvikling kan baserast på desse fire strategiane.
2. Prøv om de kan finne eksempel på bruken av dei fire strategiane på lokalt, kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. I kva grad tilfredsstillar bruken føresetnadene for å lykkast?
3. Vi hevdar at nyttelegikk og normlogikk deler dei fire strategiane i to. Drøft den påstanden.
4. Vi hevdar at samproduksjonsstrategien for regional utvikling har mange likskapar med "sosial læring" i planleggingsteorien. Drøft denne påstanden.
5. Samproduksjonsstrategien og samskapingsstrategien er begge baserte på kommunikatív rasjonalitet, man kva skil dei?

Supplerande litteratur

Bøker som har vore viktige for meg i mi faglege utvikling og som kan tilrådest som supplerande litteratur til dette kapitlet:

Teigen, H. 1999. *Regional økonomi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lafferty, W.M. og Narodslawsky, M. (red.) 2003. *Regional sustainable development in Europe. The challenge of multi-level co-operative governance*. Oslo: Universitetet i Oslo, Senter for utvikling og miljø, ProSus .

Leigh, N.G. og Blakely, E.J. 2017. *Planning local economic development*. London: Sage: Publications Ltd. Dette er sjette versjonen av boka, den første versjonen kom i 1990.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A. og Tomaney, J. 2017. *Local and regional development*. New York: Routledge. Dette er andre versjonen av boka, den første versjonen kom i 2006.

Teigen, H. 2019. *Distriktpolitikken historie i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

5. Strukturelle vilkår for planlegging og medverking. Dei fire tradisjonane gir valfridom, men styringsregima strukturerar⁴

Å lykkast med arbeidet for berekraftig utvikling synest krevje endringar om korleis vi tenker rundt modernisering, behovet for endringar av offentleg sektor, strategiar for endring og ikkje minst kva for styringsregime vil vektlegg til ei kvar tid. I dette kapittelet drøftar vi korleis dei tre institusjonaliserte styringsregima baserte på stat, marknad og nettverk fungerer som strukturerande krefter og dannar vilkår for korleis demokratisk planlegging etter dei fire tradisjonane for planlegging kan praktiserast. Bodskaen vår er at dei skiftande politiske styringsregima skaper ulike vilkår (institusjonelle strukturar) for planlegging og innovasjon og at dette inneber at planlegging og innovasjon for berekraftig utvikling må drivast på andre måtar under det veksande regimet Ny offentleg forvaltning, enn under dei andre regima. Planlegginga kan vere ekspertdriven i regimet Tradisjonell offentleg administrasjon og Ny offentleg styring, men regimet Ny offentleg forvaltning krev at planlegginga er samarbeidsdriven.

Det formelle grunnlaget for og formålet med medverknad

Plan- og bygningslova har krav om medverknad klart formulert fleire plassar: Kommuneleva § 39 har reglar om innbyggjarforslag og folkeavstemmingar, Helsetenestelova § 9-3 har reglar om rett til medverknad og informasjon. Krava til medverknad i lovverket har blitt skjerpa over tid, men Falleth og Hanssen (2012) konstaterer at lovverket har endra fokus frå å vektlegge individuelle interesser, ofte grunneigaren sine interesser, til no å vektlegge kollektive interesser i argumentasjonen for medverknad.

Planlovutvalet (NOU 2001:7) la til grunn at dei med medverknad meiner einskildpersonars og grupperes rett til å kunne delta i, og å påverke offentlege utreiings- og avgjerdsprosessar. Det betyr at befolkninga i eit samfunn skal ha høve til å vere med på å planlegge framtida si. Då Plan- og bygningslova blei revidert i 2008, blei lovutvalets definering av medverknad lagt til grunn. I formålsparagrafen (pbl. § 1-1 fjerde avsnitt) blir formålet med medverknadformulert slik:

⁴ Publiserte arbeid som dette kapittelet bygger vidare på:

Amdam, R. 2022: *Strukturelle vilkår for planlegging og medverking i kommunal planlegging og politikk under ulike styringssystem*

<https://www.forebygging.no/Artikler/2022/strukturelle-vilkar-for-medverking-i-kommunal-planlegging-og-politikk-under-ulike-styringssystem/>

Amdam, R. 2019: Strukturelle vilkår for medverknad i kommunal planlegging og politikk i tre ulike styringsformer. *Kart og Plan* 112(4): 282-298. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2019-04-04>

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

Vidare har lova ein eigen generell paragraf om medverknad (pbl. § 5-1, første avsnitt): «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.»

Det er utarbeidd ein eigen rettleiar for medverknad etter Plan- og bygningslova. Ifølgje rettleiaren er det særleg fire forhold som støtter opp om betydninga av medverknad i planprosessen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014:12). Desse er:

- Kvalitet i plan- og avgjerdsgrunnlaget.
- Mangfald i samfunnet.
- Eigarskap og stadidentitet.
- Gjensidig læring og demokratiutvikling.

I tråd med lova legg rettleiaren til grunn at medverknad i planprosessen har eit perspektiv om «best mogleg plan», sikre gode løysningar som tar omsyn til alle sine behov, legge til rette for at alle berørte og interesserte aktørar kan komme til orde, fremme kreativitet og engasjement, og vere ein arena for demokratisk deltaking i lokalsamfunn og skaffe til vege eit godt avgjerdsgrunnlag (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014:8).

Mykje av dei same argumenta for deltaking i planprosessar kjem fram i den internasjonale litteraturen. Til dømes presenterer Innes og Booher (2004:422) fem grunnar for deltaking i planlegging:

1. Deltaking gir oversikt over innbyggjarane sine behov og ønske.
2. Lokal kunnskap blir gjort kjend og brukt i avgjerdsprosessen.
3. Deltaking sikrar rettferd og likskap.
4. Deltaking gir legitimitet til vedtaka som blir fatta.
5. Deltaking blir gjennomført fordi lov- og regleverk krev det.

Klausen mfl. (2013) har gjennomført ei omfattande gransking av innbyggjarmedverknad i den kommunale avgjerdsprosessen, eller meir presist av korleis norske kommunar trekker innbyggjarane med i politiske avgjerdsprosessar mellom vala. Granskinga bygger på kvantitative data, intervju og anna forskning. Her kjem det fram at dei mest brukte medverknadstiltaka er folkemøte og høyringar i samband med planlegging etter Plan- og bygningslova, men også i andre samanhengar. Vidare er brukarundersøkingar mykje brukt. Når dei vurderer i kva grad medverknaden verkar, tek dei utgangspunkt i formåla med medverknad om lag slik som vi har referert dei ovanfor. Basert på forskinga deira trekker dei fram følgjande suksesskriterium for medverknad på kommunenivå:

- Forankring og kopling til det representative demokratiet slik at medverknaden gir dei kunnskap om korleis mål og tiltak slår ut i folks kvardag.

- Prosedyrar for når og korleis drive innbyggarmedverknad, og korleis følgje opp og korleis gje tilbakemeldingar på det som kjem fram.
- Ressursar i kommuneadministrasjonen til å drive eit kontinuerleg medverknadsarbeid.

Ringholm og Hanssen (2018) refererer til forskingsprosjektet Evaplan som mellom anna undersøkte medverknad i norsk kommuneplanlegging, og der nesten alle som svarte (89 %) meiner at medverknad er viktig. Vidare svarer planleggarane at medverknad blir mest vektlagt i reguleringsplanar og i kommuneplanens arealdel, men planleggarane meiner det også er viktig å sikre medverknad i kommuneplanens samfunnsdel.

På denne bakgrunnen kan ei seie at formålet med medverknad er mangfaldig, men at det er mogleg å identifisere to hovudgrupper: *effektivitetsgrunnar* og *demokratigrunnar* (Falleth og Hanssen, 2012; Falleth og Saglie, 2011). Desse to grunnane fell saman med det som blir kalla *managementretninga* og *demokratiretninga* innanfor teoriar om modernisering, styring og planlegging, og desse to konkurrerer om legitim fagleg autoritet (Scharpf, 1999 og 2001). Desse omgrepa er parallellar til omgrepa nytteleg og normleg som vi introduserte og brukte i kapittel 2, 3 og 4.

Etter managementretninga er det ingen annan gyldigheitsbasis for avgjerder enn den som blir godtgjort gjennom kriteria for resultatsuksess, det vil seie konsekvensvurderingar og effektivitetskalkuleringar (effektivitetsgrunnar). Forståinga er her at folkemeininga er noko ein kan rekne seg fram til ved å summere folks handlingar på økonomiske marknader, gjennomføre meningsmålingar eller brukarundersøkingar. Etter denne oppfatninga kan medverknad redusere konflikter, og planprosessar kan bli raskare å gjennomføre. Vidare kan medverknad betre kunnskapsgrunnlaget og medføre betre avgjerder. Formålet med medverknad blir følgeleg å samle inn kunnskap om korleis innbyggjarane vurderer styrke og svakheiter med planen, om kven som støttar planen, og om kven som motarbeider planen. Det vil seie *medverknad som kunnskapsinnhenting*. Her er kanskje ikkje motivasjonen alltid å møte motkrefter med argument, men meir å utforme planen slik styresmaktene meiner dei best tek i vare fleirtalet av folk sine interesser og behov.

Mot denne oppfatninga står demokratiretninga, som viser til eit breiare gyldigheitskrav. Kjernen i demokratiomgrepet er knytt til at folket er kjelda til legitimitet (demokratigrunnar). Det som skal vere gyldig for eit kollektiv, kan berre medlemmane sjølv avgjere når dei er samla til ordskifte og fri meningsdanning. Folkemeininga er difor intersubjektiv og blir danna i meningsbrytingsprosessar. Gjennom ein offentleg diskusjon får ein prøvd standpunkt og testa meningar, og gjennom denne intersubjektive prosessen blir det danna ein felles kollektiv vilje. Demokratiretninga går sterkt mot managementretninga si forståing av at folkemeininga er noko ein kan rekne seg fram til ved å summere folks handlingar på økonomiske marknader, gjennomføre meningsmålingar eller brukarundersøkingar. Etter demokratiretninga er folkemeininga under stadig endring som eit resultat av interaksjon mellom aktørar og påverknad av strukturelle krefter. Her er alle

innbyggerane like mykje verdt, og alle sine stemmer tel like mykje. Følgjeleg er det viktig å sørge for at marginale grupper kjem til orde og at svakt organiserte grupper som til dømes barn, blir ivaretatt i planlegginga. Men demokrati har også ein kapasitetsbyggande funksjon. Det vil seie at ein ser på innbyggerane som ein ressurs, og reknar planlegging og politikk som ein meiningsdanningsprosess som kan utvikle felles problemforståingar og problemløysingar, og som i sin tur kan medføre auka individuell og kollektiv handlingskapasitet. Det vil seie *medverknad som kapasitetsbygging*.

Medverknad i planleggingsteorien

Lane (2005) har publisert ein klargjerande oversikt over deltaking i planlegging relatert til ulike tilnærmingar og teoriar som har dominert i periodar. Utgangspunktet er Arnstein (1969) sin deltakingsstige som blei utvikla som ein kritikk av det føderale (USA) planleggingsprogrammet for urbane område. Arnstein skriv mellom anna at «*there is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power to affect the outcomes of the process*» (Arnstein, 1969:216). Arnstein sin stigemodell har åtte trinn. Det lågast trinnet er manipulering av innbyggerane, deretter kjem terapi, informering, konsultasjon og plassering. Lane (2005) knyter planleggingsmodellar som masterplanlegging, synoptisk, inkrementell og mixed scanning til desse trinna. Dei neste trinna i stigen er partnerskap, delegert makt og innbyggarkontroll som Lane (2005) knyter til pluralistiske planleggingsmodellar som transaktiv, talsperson, forhandling og kommunikativ planlegging. Lane (2005) konkluderer si drøfting med at masterplanlegging, synoptisk og inkrementell planlegging har låg grad av deltaking og medverknad. Vi tolkar Lane slik at det hovudsakleg ligg effektivitetsgrunnar bak slik deltaking, og hovudformålet er innsamling av kunnskap. Det er først når planlegginga blir transaktiv og kommunikativ at potensialet for medverknaden blir reelt. Vi tolkar Lane slik at det ligg demokratigrunnar bak deltaking etter desse planleggingsformene. Det vil seie at potensialet til å påverke avgjerder er større når ein legg demokratiretninga til grunn for offentleg sektor, enn managementretninga.

Denne stigen har utan tvil hatt stor innverknad på medverknadspraksisen i planlegging, og originalen og variantar av han er å finne både i lærebøker og i offisielle rettleiarar. Men stigen har også møtt på kritikk, og då hovudsakleg for to forhold (Painter, 1992:23-24). For det første må ein skilje mellom potensiell og reell makt. Det å delta på ulike nivå i stigen inneber ei formell og potensiell makt til medverknad og innverknad på planen, men det er først når ein ser verknadene av planen (outcome) at ein kan sjå kven som hadde reell og kanskje også uformell makt i den aktuelle prosessen. For det andre blir stigen kritisert for ei naiv forståing av planlegging og politikk med ei einsleg avgjerd i slutten av prosessen. På den måten overser ein at prosessen har mange tidspunkt undervegs der aktørar med makt kan innverke på design av prosessen, dagsordenen, innsamlinga og analysen av data, definering av problem og løysingar, legitimering gjennom formelle vedtak, og på implementeringa og evaluering av resultata.

Makt til å omsette ord og tankar til handling er sentral i all planlegging. Ifølgje 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 annan dimensjon er makt til å gjere vedtak, og den mest operative dimensjonen er makt til å gjennomføre vedtak. I tillegg bør det leggst til at det å kunne bestemme regien på planprosessen, 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.

Utifrå ei slik forståing er det openbert at om ein vektlegg managementretninga eller demokratiretninga, så vil det ha implikasjonar på planlegginga. Dette kan illustrerast med Falleth og Hanssen (2009) si spesifikke studie av deltaking og innflyting i samband med reguleringsplanlegging og byutvikling. Her blir granskinga knytt opp til styringssystema stat, marknad og nettverk, og forfattarane konstaterer at det har skjedd ei arbeidsdeling mellom sentrale aktørar i denne planlegginga dei siste ti åra. Før hadde kommunane ei sentral rolle i byutviklinga, men no er byutviklinga mykje overlata til marknaden ved at private aktørar i stor grad både utarbeider, fremmar og implementerer reguleringsplanar. I denne prosessen blir det gjerne inngått avtalar i den uformelle fasen før planane etter regelverket formelt inviterer til medverknad. Dei forklarar denne endringa med at nyliberale idear har fått fotfeste i offentleg sektor. Det har medført at *Tradisjonell offentleg administrasjon* med hierarkisk offentleg styring har blitt supplert med *New Public Management* (NPM) der marknaden får meir makt og der offentleg sektor tek i bruk marknadslikande mekanismar som bestillar- og utførarmodellar, og mål- og resultatstyring. Vidare finn dei ein framvekst av nettverksformer for forvaltning der aktørar frå offentlege, privat og frivillig sektor dannar partnerskap i byutviklinga og driv ein form for *network governance* eller samstyring som det blir kalla på norsk. Studien deira viser dei utfordringane som ligg i denne overgangen ved at aktørar med ulike verdsett møtest under reguleringsplanlegginga. Planadministrasjonen og lokalpolitikarar, som representerer planleggingskunnskap og fellesskapsverdiar ser ut til å vurdere medverknad som eit gode og som eit viktig element i ein demokratisk planleggingsprosess. Utbyggerane vurderer i langt mindre grad medverknad frå lokalsamfunnet som eit viktig element i planutforminga. Utgangspunktet for utbyggerane er i større grad ein økonomisk rasjonalitet der reguleringsplanprosessen kanskje blir meir rekna som ein nødvendig, administrativ prosess forut for byggstart (Fallet og Hanssen, 2009:66-67).

Her ser vi tydeleg at vektlegginga av effektivitetsgrunnar og demokratigrunnar møtest i praksis og gir ulike vilkår for medverknad. Men før vi tar den drøftinga skal vi klargjere korleis ulike planleggingsteoriar og -modellar handterer medverknad.

Medverknad som kunnskapsinnhenting – frå planlaging til planlegging

Noko forenkla kan ein seie at planlegging som prosess er å ha makt til å knyte saman kunnskap og handling i ein målretta prosess, og det ein kallar synoptisk planlegging er den enklaste og mest avgrensa forma for planlegging. Denne planlegginga bygger på *epistemologien om objektiv kunnskap og det positivistiske vitskapsidealet*. Det vil seie at det finst ein objektiv kunnskap som er uavhengig av tid og rom og som ikkje er påverka av observatørar. Banfield (1973) er ein av dei som legg dette til grunn, og han framstiller planlegging som ein instrumentell og lineær prosess der innsats, produkt og resultatmåling bygger på årsakssamanhengar og nyttemaksimering. Faludi (1987) argumenterer for denne forståinga av planlegging når han definerer planlegging som ein aktivitet som førebur vedtak med å peike på konsekvensar av å velje ei handling føre ei anna. Dette gir planleggarane stor makt og denne forma for planlegging blir også kalla eksepertdriven planlegging, og den blir av og til karikert som *planlaging*.

Denne lineære forma for planlegging bygger på føresetnader om at den som planlegg har eit uavgrensa handlingsrom, og resultatata er føreseielege fordi ein har kausalsamanhengar mellom årsak og verknad og dermed mellom mål og middel. Denne forenkla og positivistiske oppfatninga av planlegging har blitt kritisert av mange, og den synoptiske planlegginga har blitt dratt i tre retningar.

1. Basert på demokratigrunnar har planlaginga blitt dratt i ei *kommunikative retning* som legg vekt på at samfunn må sjåast som ein heilskap, og at løysingar av samfunnsproblem krev ei gjennomgripande endring av heilskapen. Vidare legg retninga vekt på at menneske kan reflektere og lære av praksis, og at sosiale handlingar kan manifestere seg i endra politikk.
2. Basert på effektivitetsgrunnar har planlaginga blitt dratt i ei *strukturalistisk retning* som legg til grunn at samfunnet heller bør endrast gjennom målretta tiltak mot dei einskilde samfunnsproblema. Her legg ein til grunn at kausalsamanhengar gjeld så lenge ikkje anna er kjent. Dette inneber at ein erkjenner at all kunnskap er kontekstavhengig og at makt fungerer som ei strukturerande kraft på problemforståinga og problemløysinga. At kunnskap er kontekstsavhengig og konstruert opnar også for at det eksisterer alternative verkelegheitsoppfatningar og alternative fakta.
3. Den første retninga blir ofte knytt til Habermas sine arbeid og den andre ofte til Foucault sine arbeid. I planleggingsdiskursane blir gjerne desse sett opp mot kvarandre, men det har også vakse fram ei *kollaborativ retning* som prøver å kombinere dei. Denne retninga legg vekt på å utfordre dei strukturerande kreftene, til å bygge nye institusjonar, og til å endre eksisterande institusjonar. Men for å oppnå dette krevst det at nettverksorganisasjonane har kapasitet, aksept og legitimitet til å gjennomføre handlingar og endre dei strukturerande kreftene. Retninga føreset at kollaborative nettverksorganisasjonar gjennom kommunikative prosessar og maktutøving kan drive politikktutforming og gjennomføring, og retninga bygger på ei form for pragmatisme då dei prøver å bryte med dikotomiar og dualisme som teori og praksis, fakta og verdiar, kunnskap og handling (Healey, 2009; Forester, 2012).

Planlegging som meiningsdanning og konsensusbygging – den kommunikative retninga

Friedmann (1978:73-74) kritiserer epistemologien om objektiv kunnskap med at kunnskap er ein del av vår sosiale konstruksjon og avhengig av paradigme, og at kunnskapen gir ekspertane stor makt i høve til folk elles. Som eit alternativ og supplement til denne epistemologien argumenterer han for ein *sosial praksis epistemologi basert på kritisk refleksjon* der alle deltek i dialogen som likeverdige aktørar. Dialogen skal bidra til at kunnskap og handling veks saman i ein prosess med læring og meiningsdanning og skal mellom anna bidra til integrering og personleg vekst. For å oppnå dette må to grunnleggande krav til prosessen bli praktiserte, nemleg maktlikevekt og grunngevingstvang. Det vil konkret seie at det er argumenta si tyngde som skal avgjere kva som er viktig, ikkje kven som seier kva. Den *herredømfrie* eller *tvangsfrie diskursen* (Habermas, 1996) er etablert som den ideelle samtaleforma i den kommunikative handlingsteorien. I den samtaleforma er føresetnaden at når aktørar trer inn i ein reell argumentasjon, er det implisitt at aktørane er interesserte i å kome fram til felles forståing og semje med kvarandre, at dei er frie, likeverdige og potensielt like kompetente, at alle må innrømme feil og endre oppfatning når dei blir møtte med betre argument. Dersom deltakarane ikkje overheld gyldigheitskrava om at talehandlingar i dei kommunikative prosessane skal vere sanne, ekte, riktige og forståelege, vil dei fort vikle seg inn i sjølvmotseiingar og inkonsistensar som kan avdekkast av andre. Slik ikkje-ideelle åtferd undergrev dermed tilliten og legitimiteten til dei aktuelle deltakarane, og åtferda kan også svekke aksepten av resultatet som dialogen gir. Habermas (1996) skriv vidare at ein ikkje kan tvinge kommunikativ rasjonalitet på aktørane, og at konsensus berre kan kome i stand i den grad aktørane overheld krava til den tvangsfrie diskursen. For fagfolk, inkludert planleggarar, kan det naturleg nok vere vanskeleg å ta kravet om likeverd inn over seg fordi dei gjennom sine utdanningar er trena til å vere ekspertar. Men nettopp i dei situasjonane der kunnskapen er mangelfull og årsakssamanhengane uklare, er det viktig at fagfolka ikkje dominerer, men deltek på lik linje med lekfolk og folkevalde.

Brei deltaking i kommunikative prosessar er kritisert av mange. Allereie Platon påviste at det ikkje treng vere ein samanheng mellom auka deltaking og auka kommunikativ rasjonalitet. Det kan tvert imot visast til at dess fleire som deltek, dess vanskelegare blir det å nå fram til semje, og dess meir suboptimale blir avgjerdene (Barber, 1984). Fleirtalsavgjerder kan difor vere å føretrekke framfor konsensus. Ingram (1993) meiner at grenser for folkeleg deltaking er særleg aktuelt i teknologisk avanserte industrisamfunn. Her trengst det indirekte demokrati med representasjonsordningar, avstemmingsreglar og majoritetsprinsipp for å få til fornuftige kollektive avgjerder.

Planlegging som kunnskapsinnhenting og konflikthandtering – den strukturalistiske retninga

Denne retninga omhandlar mellom anna planleggingas såkalla mørke side, og inkluderer arbeida til mellom anna Flyvbjerg (1996), Flyvbjerg og Richardson (2002) og Hillier (2002). Gjennom sine arbeid viser desse at den konsensusretta politikkkutforminga og planlegginga

basert på kommunikatív teori, trass gode intensjonar, er sårbar for maktulikevekt i form av manipulering, kontroll, forvirring og ekskludering. Flyvbjerg blei først kjend for si gransking av eit komplekst offentleg-privat prosjekt om utforming av Aalborg bykjerne (Flyvbjerg, 1991a og 1991b). Han beskriv dette prosjektet som ein prosess der maktas rasjonalitet gradvis skilir over til å bli rasjonalitetens makt, det vil seie at makta definerer verkelegheita. Med dette får han illustrert at dei som har makt, har stor makt til å definere kva som skal oppfattast som verkelegheita, og til å bruke denne verkelegheita i politiske prosessar for å fremme sine interesser. Vidare skriv han at i stor grad er det slik at dei med makt er meir opptekne av å definere verkelegheita enn av å finne ut korleis verkelegheita verkeleg er.

Medan Flyvbjerg bygger sine arbeid på Foucault og legg til grunn at makt gjennomsyrrer alle prosessar og gir *antagonistiske* konflikhtar med uforeinlege aktørar utan respekt for andre (Flyvbjerg, 1996), prøver Hillier å bringe slike konflikhtar over i det ho kallar *agonisme* der aktørane kan vere ueinige, men ha grunnleggande respekt for kvarandre (Hillier, 2002). Agonistiske konflikhtar blir vurdert som noko positivt og konstruktivt, og som er viktig å inkludere i planlegginga. Hillier skriv at planleggingas deltakingsprosessar har sine «insiders» og «outsiders», og at det er utopisk å tru at planlegging skal kunne inkludere alle i formelle konsensusbyggande prosessar. Hillier skil difor mellom assosiative og agonistiske demokrati og får på den måten fram at personar som ikkje deltek i formelle inkluderande demokratiske planprosessar, likevel gjennom uformelle prosessar kan påverke planlegginga og politikken ved deltaking i nettverk, lobbyering, aksjonar, ignorering, exit osv. Planleggarar bør difor anerkjenne at planlegginga har si mørke side, og heller enn å oversjå og skjule konflikhtar, bør konflikhtar hentast fram i lyset og bringast over i agonistiske tilstandar der ein gjennom forhandling og mekling kan bli einige om å vere ueinige, men likevel finne løysingar ein kan leve med.

Den strukturalistiske retninga legg til grunn at ein del kunnskap om årsak og verknad er uavhengig av tid og rom og kan nyttast i kunnskapsbasert praksis, men retninga legg også til grunn at kausalkunnskap berre gjeld inntil den er avkrefta (falsifisert). Dette opnar for å erkjenne at kunnskap inngår i ein kontekst, og at kunnskap er konstruert. Kunnskap er dermed avhengig av verdiar og ferdigheiter som eksisterer på ein gitt stad og på eit bestemt tidspunkt. Dette kan brukast av aktørar i maktkampen om å definere verkelegheita. Alternative fakta, falske nyheiter og konspirasjonsteoriar er ein del av denne maktkampen. I politiske prosessar og i planlegging er det kanskje viktigare å kjenne til dei antagonistiske konfliktane enn å bruke ressursar på overtyde aktørane om at dei tar feil. Men på ei anna side kan slike oppfatningar om alternative verkelegheiter breie om seg dersom dei ikkje blir forsøkt korrigert gjennom dialog, moderering og mekling. Konflikhtar har alltid eit potensial til å kunne svekke legitimiteten til politiske vedtak og planar.

Planlegging som mobilisering og kollaborasjon – ein kombinasjon

Både Healey (2003 og 2009), Forester (2012) og Innes og Booher (2015) er kritiske til den lineære forma for planlegging, men dei er også kritiske til den kommunikative planlegginga

som dei meiner tek for lite omsyn til dei strukturerande kreftene. Etter vår meining argumenterer desse forfattarane for *kollaborativ planlegging* basert på ein kombinasjon av effektivitetsgrunnar og demokratigrunnar, og der kommunikative prosessar både skal ta omsyn til og utfordre dei institusjonelle strukturerande kreftene. Planlegging som kollaborasjon er særleg knytt til Healey (1997) og til Innes og Booher (2010). Hos dei er planleggingas kontekst og legitimitet sentral, og dei legg vekt på korleis planlegginga kan bidra til lokal og regional kapasitetsbygging, og til å legitimere institusjonar som kan fremme stadens politikk. Dette kjem tydeleg fram når Healey i forordet til boka *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*, skriv at kollaborativ eller samarbeidsdriven planlegging handlar om korleis politiske fellesskap kan organisere seg for å forbetre kvalitetane ved staden (Healey, 1997:xii). Ho argumenterer for at boka handlar om strategiske tilnærmingar til *styring og stader*, og inneber å ta omsyn til både kvalitetane til staden og prosessen, og til den gode byen og den gode styringa. Utgangspunktet hennar er at moderne samfunn er fragmenterte og har behov for ei planlegging som styrker konsensus og samarbeid mellom offentlege, private og frivillige organisasjonar. Retninga inkluderer i tillegg til teori om kommunikativ rasjonalitet, også teoriar om stadutvikling, institusjonar, kompleksitet og ikkje minst relasjonar mellom aktørar og strukturar basert på omgrepet om *strukturering* (Giddens, 1984). Denne forma for planlegging føreset at aktørane er gjensidig avhengige av kvarandre, har tillit til kvarandre, kan samarbeide som likeverdige aktørar der ansvarsdelinga i utgangspunktet er uklar. Leiarane og planleggarane i kollaborativ eller samarbeidsdriven planlegging kan ikkje kommandere andre, men kan gjennom å skape vilkår for å bringe organisasjonar og aktørar saman hjelpe dei til å bygge kollektiv kapasitet og til å lære, slik at dei kan erkjenne situasjonen og fremme ny praksis.

John Forester dreg planlegginga i same retninga med den han kallar *deliberativ planlegging* (sjå mellom anna Forester, 1999). Han har eit pragmatisk perspektiv på planlegging og han lener seg tungt på Habermas samstundes som han er inspirert av Foucault, og han er særleg oppteken av kva planleggarar verkeleg gjer i praksis. Retninga vektlegg rollene til planleggarane som moderator, forhandlar og meklarar mellom ulike aktørar som opptre innanfor dei institusjonelle rammene til planlegginga, særleg då arealplanlegginga. På den måten blir planleggarane prosessleiarar som må vektlegge det å inkludere, mobilisere, mekle, forhandle og lære (Amdam, 2018).

Samanheld ein Foresters kritiske pragmatisme med Healeys kollaborative planlegging, kjem det klart fram kor viktig det er å ha ei kritisk pragmatisk tilnærming til planlegging der ein reflekterer både over aktørane sine handlingar og dei strukturerande kreftene, inkludert dei dominerande styringsregima.

Drøfting av strukturelle vilkår for planlegging og medverknad under ulike styringsregime

Innes og Booher (2015: 13) viser til Foucault (1978 og 1980) som skreiv at kunnskap og makt fungerer saman i diskursar og at diskursanalysar kan hjelpe oss å forstå politikk og politiske prosessar. Diskursen om modernisering av offentleg sektor er både grunnleggande og kan

verka forklarande på politiske prosessar. Moderniseringa er forbunden med at samfunnet blir meir effektivt og i stand til å produsere varer og tenester gjennom å legge til vitskapsteknikkar kombinert med organisatoriske prinsipp inspirert av ein kapitalistisk marknadsøkonomi. Kritikarar av denne instrumentelle moderniseringsprosessen fokuserer på konsekvensar som egoisme, fragmentering og tap av fridom og mening for individet (Habermas, 1996; Dryzek, 1990). Det blir òg argumentert for at moderniseringa av samfunnet, med vekt på innføring av nye produksjonsteknologiar og nye former for styring, og gjennom profesjonalisering og fragmentering, har ført til større skilje mellom kunnskap og handling (Friedmann, 1992). Dermed blir handlingar som er rasjonelle for ein person, ikkje automatisk rasjonelle for ein annan person fordi den andre personen manglar den nødvendige kunnskapen for å forstå handlinga til den første personen.

Til vanleg blir det skilt mellom tre ulike koordineringsprosessar i samfunnsstyringa. Bouckaert, Peters og Verhoest (2010) omtaler desse som eit hierarkisk offentleg styringsregime, eit marknadsbasert styringsregime, og eit nettverksbasert styringsregime der aktørane er gjensidig avhengige av kvarandre. Bryson, Crosby og Bloomberg (2014) identifiserer på tilsvarande måte kjenneteikn ved tre ulike styringsregime. *Traditional Public Administration (TPA)* er basert på regelstyring, hierarki og fagleg skjønn. Dette regimet bygger legitimiteten sin på ein formell innsatslegitimitet (lover og forskrifter, ressursfordeling osv.). *New Public Management (NPM)* som regime legg vekt på mål- og resultatstyring, kundar og marknadstankegang og legitimiteten til utfall. Likevel har offentleg sektor under dette regimet blitt meir splitta, og einingane har blitt fokuserte på å oppnå produksjonsmåla sine (produksjon) snarare enn på effektar og konsekvensar for enkeltpersonar. Framveksten av *New Public Governance (NPG)* kan sjåast på som eit svar på NPM (Osborne, 2010). I NPG blir kompleksitet og fragmentering med sektorane, silotenkinga og dei ulike eininganes egoistiske handlingar sett på som ein del av problemet, og løysinga er eit samarbeid mellom multi-aktørar i nettverk med vekt på prosess og det å skape resultat. Legitimitet blir oppnådd gjennom å tilfredsstille behova og å skape offentlege verdier. Demokrati, medborgarskap og dyktige borgarar som driv med bevisst problemløysing, er sentrale verdier i dette regimet.

Spørsmålet her er korleis desse tre systema verkar strukturerande på demokratisk planlegging, medverknad og endringar, og som det går fram av tabell 5.1 har vi basert på det vi har skrive så langt, funne grunnar til å dele det nettverksbaserte styringsregimet i ein konservativ og ein radikal variant.

Tabell 5.1 Styringsregime og vilkår for planlegging og medverknad

Tradisjonell offentlig administrasjon (TPA)	Ny offentlig styring (NPM)	Ny offentlig forvaltning (NPG) - konservativ	Ny offentlig forvaltning (NPG) - radikal
Analysetradisjonen Perfekt instrumentell rasjonalitet Hierarki og årsak- / verknadslogikk Forvaltningsmodellar	Reformtradisjonen Avgrensa instrumentell rasjonalitet Marknad og kost- / nyttelegikk Føretaksmodellar	Læringstradisjonen Perfekt kommunikativ rasjonalitet Nettverk og normlogikk Partnarskapar mellom styresmakter og andre	Mobiliseringstradisjonen Avgrensa kommunikativ rasjonalitet Nettverk og normlogikk Partnarskapar som utfordrar styresmaktene
Produktivitet (produsere riktig) Likebehandling av klientar	Produktivitet og effektivitet (produsere det rette) Tilfredse kundar	Produktivitet, effektivitet og kvalitet (tilfredsstille borgarane sine behov)	Produktivitet, effektivitet, kvalitet og legitimitet (oppfylle verdiar og normer samfunnet)
Teori om politikk og rasjonelle aktørar Regelstyring og autoritet	Økonomisk teori om eigennytte Målstyring, kontraktar og kontroll	Teori om demokrati, læring, autonomi og sjølvleiing Verdibasert styring	Teori om demokrati, læring, autonomi, sjølvleiing og rørsler Verdibevisst styring
Ekspert- / klientrelasjon Tenesteytar styrer klient	Tilbydar- / kunderelasjon Kunde styrer / påverkar tenesteytar	Profesjon / borgar relasjon (likeverd og gjensidig avhengigheit) Borgarar som medprodusentar	Borgar / borgar relasjon (likeverd og gjensidig avhengigheit) Borgarar som medskaparar
Direkte statleg samfunnsstyring basert på lov- og regelverk Kommandostaten Fokus på samordning	Indirekte samfunnsstyring basert på mål- og resultatstyring Reguleringsstaten Fokus på kontrollering	Samfunnsutvikling basert på partnarskap innafnor etablerte maktstrukturar Forhandlingssaten Fokus på samproduksjon	Samfunnsutvikling basert på partnarskap som utfordrar etablerte maktstrukturar Fokus på samskaping og gjennomgripande radikale innovasjon
Forvaltninga og administrasjonen som eit nøytralt politisk instrument	Forvaltninga og administrasjonen som meir eller mindre fristilte organisasjonseiningar	Offentleg, privat og frivillig sektor med likeverdige representantar i nettverksorganisasjonar	Offentleg, privat og frivillig sektor og frie borgarar som likeverdige aktørar i nettverksorganisasjonar
Medverknad i prinsippet open for alle, men vektlegg berørte Formålet er kunnskapsinnhenting og koordinering av ressursbruken	Medverknad frå kundane og dels frå brukarrepresentantar Formålet er kunnskapsinnhenting og endring / tilpassing av tenestene	Medverknad frå borgarar som medprodusentar Formålet er læring, meistring, kompetansebygging og tilpassing av tenestene til borgaranes behov	Medverking frå alle, forventar aktive samfunnsborgarar Formålet er læring, kapasitetsbygging og nye tenester som er i samsvar med institusjonelle formål
Endringar er avhengige av skifte av politisk leiing	Endringar er avhengige av skifte av grunnleggande verdiar i styringsverket	Endringar er avhengige av aktørane i partnarskapane sin kompetanse og vilje til samarbeid	Endringar er avhengige av strukturelle rammevilkår og partnarskapane sin handlingskapasitet og legitimitet

Tradisjonell offentlig administrasjon og ekspertdriven planlegging

Dette styringsregimet hører til det vi ovanfor har kalla analysetradisjonen ved at det hovudsakleg bygger på ein instrumentell rasjonalitet og oppfattar det offentlege som ein samordna aktør med store moglegheiter til å styre samfunnet. Det som blir kalla *Tradisjonell offentlig administrasjon* (Traditional Public Administration - TPA; Hartley, 2005) er basert på Weberiansk byråkrati med ein hierarkisk og kommanderende styringsfunksjon, stort fagleg skjønn, og eit skilje mellom ekspert og klient, men blir oppfatta som klientifiserande og byråkratisk i negativ forstand. Einingar i dette byråkratiet har klart avgrensa oppgåver og ansvar. Ein variant av dette styringsregimet som blir kalla Neo-Weberiansk stat (NWS), vektlegg offentlege leiarar sin entreprenelle leiarskap (Pollitt og Bouckaert, 2011). Desse to variantane bygger sin legitimitet på ein formell input-legitimitet (lov- og regelverk, ressurstildelingar m.m.) og blir ofte karakterisert som ovanfrå-og-ned-styring. Ifølgje Bryson, Crosby og Bloomberg (2014:226) er den grunnleggjande forståinga i TPA ein ideell instrumentell rasjonalitet med nyttemaksimerande menneske. Teoriar om politikk dominerer, og kva som er folks interesser blir bestemt av folkevalde og ekspertar. Dei folkevalde er dei viktigaste aktørane i politiske prosessar. Befolkninga er veljarar, tillitsvalde og klientar. Ansvarshaldet er hierarkisk, der tilsette står til ansvar overfor dei folkevalde. Styringsregimet vektlegg høg *produktivitet*, det vil seie å produsere på ein riktig måte med optimal ressursutnytting. For offentlig sektor vil hovudkjelda til legitimitet ligge i det representative demokratiet og den parlamentariske styringskjeda. Tradisjonell offentlig administrasjon gir offentlig sektor også makt til å styre utviklinga i privat og frivillig sektor, og styringsregimet føreset eit byråkrati med eit ordna hierarki og ei sentral makt til å kontrollere og kommandere (Allmendinger, 2009).

Overført på planlegging kjenner vi dette igjen i den synoptiske, lineære og ekspertdrivne forma for planlegging som i si mest ekstreme form ikkje har plass til medverknad fordi ein som ekspert har kunnskap til både å formulere problemforståinga og problemløysinga. I den grad det er snakk om medverknad så blir den framstilt som ein stige eller som ei trapp med ingen medverknad nede og medbestemming oppe i stigen. Mykje av planlegginga etter Tradisjonell offentlig administrasjon er lovforvaltande med vekt på allokering av til dømes areal og pengar. Arealplanlegging etter plan- og bygningslova er eit typisk eksempel. I denne allokeringsplanlegginga har staten gjennom lov- og regelverk ei samordnande og koordinerande oppgåve som skal prøve å ta i vare alle innbyggjarane sine interesser på best mogleg måte. Sjølve avgjerdene blir tekne av folkevalde i det representative demokratiet etter direkte medverknad, men innbyggjaren har også høve til å medverke indirekte gjennom valordningar. Dei folkevalde er ansvarlege overfor innbyggjaren, og dei kan byttast ut ved neste val.

Utfordringa for medverknad i TPA er at det fort blir eit skilje mellom kunnskap og handling, det vil seie mellom ekspertar sin fagkunnskap og lekfolk sin lokalkunnskap, og at det blir ekspertane og folkevalde som avgjer kor relevant lokalkunnskapen er. I ein del samanhengar gir det difor meining å omtale samhandlinga mellom ekspertane og innbyggjarar

som ein klientrelasjon der innbyggjarane blir dominert av ekspertanes kunnskap. Men ressurssterke aktørar har moglegheiter til å få stor innverknad på planen. Det vil seie at medverknad i dette styringssystemet ofte gir meir makt til dei mektige (Naustdalslid, 1991). Difor blir det også logisk at svakt organiserte grupper som barn og unge får ein talsperson i dei offentlege styringsorgana.

Oppsummert kan ein seie at planlegging og medverknad i Tradisjonell offentlig administrasjon har som formål å samle inn kunnskap slik at folkevalde kan vedta ein best mogleg plan som samordnar ressursbruken. Alle kan i prinsippet medverke, men grad av innverknad er avhengig av i kva grad planen påverkar ein, og kva makt ein har. Det er likevel heile tida opp til offentlege styresmakter å avgjere kor mykje dei medverkande aktørane får innverke på planen. Hovudutfordringa her er at ekspertane og andre ressurssterke aktørar si dominerande makt kan medføre kapasitetsnedbygging og inaktive innbyggjarar i planlegginga.

Ny offentlig styring er dominert av managementretninga

Moderniseringa av offentlig sektor har dei siste tretti åra hatt *Ny offentlig styring* (New Public Management - NPM; Hartley, 2005) som eit reformideal. NPM kan plasserast i det vi ovanfor har kalla reformtradisjonen fordi regimet er hovudsakleg instrumentelt og fokusert mot dei strukturerande kreftene som kan endrast ved reguleringar og på den måten indirekte å få fram ønska handlingar. Om NPM skriv Bryson, Crosby og Bloomberg (2014:446) at den grunnleggjande forståinga er menneske som avgrensa instrumentelt rasjonelle individ (administrativ man; Simon, 1965). Styringsregimet er dominert av økonomisk teori der folket sine interesser blir avgjort av dei folkevalde, eller gjennom aggregering av folks individuelle preferansar framkomne gjennom kunnskap om folk sine handlingar. Dei folkevalde er viktige i politikken, og tilsette leiarar får delegert makt. Makt blir ført ned i det offentlege styringssystemet til eksisterande eller nye offentlege organisasjonar. Makt blir også ført ut av det offentlege styringssystemet ved at funksjonar som tradisjonelt har vore organiserte saman og med direkte politisk styring, som forvaltningsoppgåver, eigeomsforvaltning, kontrollfunksjonar og tenesteproduksjon, blir lagt til sjølvstendige einingar. NPM er basert på bestillar- og utførarmodell, ein resultatorientert styringsfunksjon og eit skilje mellom tilbydar og kunde. Offentleg sektor får på denne måten ein hybrid karakter som både trekker i retning av sentralisering og desentralisering, og som medfører fragmentering av makt og ansvar og lite heilskapstenking (Christensen og Lægheid, 2004:13). NPM ønsker å fremme både *produktivitet og effektivitet*, men fragmenteringa medfører ofte at summen av dei ulike einingane sine handlingar gir dårleg behovstilfredsstilling og dermed dårleg kvalitet (outcome).

Med sine marknadsorienterte føresetnader er dette regimet særleg eigna for offentlig tenesteproduksjon. I kommunar er det difor logisk å rekne med at NPM er særleg utbreidd i sektorar som helse og omsorg og skule og barnehage, som begge har levering av offentlege tenester som hovudoppgåver. NPM føreset at tilbod og etterspørsel skal regulerast gjennom merknadsliknande mekanismar. Innbyggjaren skal få høve til å velje mellom private og offentlege tilbydarar, og mellom ulike offentlege tilbydarar. Innbyggjarane blir rekna som

kundar, og sjølv om dei ikkje betaler av eigne pengar, følgjer det offentlege midlar med vala dei gjer. Når til dømes ein innbyggjar vel ein bestemt skule, så vil skulen få ein viss sum frå det offentlege for å ha han som kunde. Slike kvasimarknadar fører lett til det ein kallar målforskyvingar på den måten at produksjonen blir innrette mot dei måla ein skal rapportere på i håp om at dette vil legitimere ressursbruken. Dette er isolert sett ikkje berre eit problem for NPM, men NPM-logikken føreset ein rasjonalitet med kausalsamanhengar mellom årsak og verknad, og dermed mellom ressursinnsats (input), aktivitetar (output) og resultat i form av verknader og kvalitetar (outcome). I praksis er denne føresetnaden vanskeleg å oppfylle. For det først er det vanskelegare å måle verknader av aktivitetar, og for det andre er det vanskelegare å konstatere statistiske og logiske samanhengar mellom innsats og verknader (outcome), enn mellom innsats og aktivitet (output). Dermed skjer det ei målforskyving slik at NPM i praksis medfører at ein måler det som er lettast å måle (output), og berre held dei tilsette ansvarlege der det er mogleg å finne ein logisk årsakssamheng. Det vil normalt seie mellom innsats (input) og resultat i form av aktivitetar (output). Dermed oppstår det ein kallar fragmentering og einingsegoisme, og konsekvensane av dette er mange.

For det første blir produksjonen innretta mot å skåre høgt på aktivitetar og på målbare resultat, og dermed kan det å løyse samfunnets komplekse og gjenstridige, og det å tilfredsstille kundar med samansette behov lett blir fortrengd. For slike innbyggjarar er det å ha nok ressursar til å stå på for sine behov ein viktig *terskel*, og om dei kjem over denne og stiller seg i kø, opplever dei ofte at når dei kjem fram til *skranken* så har dei stått i feil kø, og dei må stille seg bakarst i ei anna kø. I NPM er det også mogleg for dei ressurssterke innbyggjarane å kjøpe private tilbod og dermed sleppe å stå i kø, og til å bruke både advokatar og media (*voice*) for å fremme sin interesser fordi det er viktig for offentleg sektor med tilfredse brukarar. Andre mindre ressurssterke brukarar vil kanskje *lojalt* stille seg i ei ny kø, eller svare med *passivitet*. Hirschman (1970) sin modell med «exit, voice and loyalty» som omtale av deltaking og medverknad frå brukarane er difor svært aktuell i NPM.

Oppsummert kan ei seie at i dette styringsregimet blir planlegging og medverknad dominert av managementretninga sitt effektivitetsfokus. Formålet med medverknad blir kunnskapsinnhenting med sikte på endring / tilpassing av tenestene til brukarane sine behov, men brukarar med stort behov blir ofte nedprioriterte fordi nødvendig ressursbruk på desse gir liten grad av konkret måloppnåing. Hovudutfordringa for medverknad i denne modellen er ein innebygd logikk som medfører at ressurssvake brukarar og brukarar med store og samansette behov blir prioriterte etter dei ressurssterke og dei med enkle behov som det er lett å oppnå målbare resultat med.

Ny offentlig forvaltning bør delast i ein konservativ og ein radikal variant

Framveksten av *Ny offentlig forvaltning* (New Public Governance – NPG) kan reknast som ein reaksjon på NPM (Osborne, 2009). I NPG blir kompleksitet og fragmentering med silotenking og einingsegoisme rekna som sjølve problemet, og løysinga er innovative multiaktørsamarbeid i nettverk med vekt på prosess og samla resultat i høve til å utjamne levekår, hindre sosial reproduksjon, og handtere klimautfordringar m.m. (outcome).

Styringsregimet er kjenneteikna av organiserte nettverk av gjensidig avhengige og likeverdige aktørar. Bryson, Crosby og Bloomberg (2014) skriv at synet på menneske i dette systemet er at dei let seg påverke i dialogar, og at dei kan lære. Vidare at dei kan opptre rimeleg overfor andre ved å ta andre omsyn enn berre å fremme eigeninteresser. Kva som er samfunnets interesser blir avgjort i breie demokratiske prosessar basert på både evidensbasert og erfaringsbasert kunnskap. Innbyggjarane blir oppfatta som borgarar som deltek aktivt både i problemdefineringa og i problemløysinga. Dette styringsregimet har som mål å fremme både *høg produktivitet, effektivitet og kvalitet* i form av behovstilfredsstilling og fremming av ei lang rekke overordna verdiar som berekraft, demokrati m.m. I tillegg til regelstyring og målstyring blir verdibasert og verdibevisst leiing og formålsstyring viktig i dette systemet. Dei offentleg tilsette skal sjølvsgagt rapportere til dei folkevalde, men det er legitimt å forvente at alle involverer seg i problema, også borgarane som har problema. Formålet med medverknad er å bidra til læring og kapasitetsbygging både på kollektivt og individuelt nivå i samfunnet. Av den grunn blir det også forventa at dei folkevalde, tilsette og borgarane saman skal utforme mål og tiltak i ein kollaborativ læringsprosess, og at dei medverkande er tildelt eit stort område for skjønnsutøving. Retninga føreset difor aktive samfunnsborgarar, og kva kapasitet borgarane har til å ta del i løysinga av problemet, blir dermed ein viktig suksessfaktor. På den måten blir medverknadsstigen lite relevant fordi reell medverking er ein føresetnad i samarbeidsdriven planlegging.

Regimet Ny offentlig forvaltning har eit positivt menneskesyn i form av at menneske kan lære. Men slike prosessar blir ofte prega av maktlikevekt mellom aktørane fordi dei har ulike interesser, ulike ressursar til å argumentere for sine meiningar og ulik kapasitet til å vere med på gjennomføring. Det er sjølvsgagt eit krav til den kollaborative prosessen at ein skal prøve å utjamne slik ulikskap, men i situasjonar med borgarar med låg argumentasjonskraft og låg handlingskapasitet, vil det ofte krevje høg grad av intervensjon frå planleggarane for å få til kapasitetsbygging hos desse borgarane. Men då må planleggarane også vere bevisste på å gradvis trekke seg attende slik at borgaren får oppleve meistring og kapasitetsbygging. Berre slik kan likeverd og maktlikevekt opprettast. Eller som Bryson, Crosby og Bloomberg (2014: 448) skriv: "In the new approach, government agencies can be conveners, catalysts, and collaborators – sometimes steering, sometimes rowing, sometimes partnering, and sometimes staying out of the way."

Dette styringsregimet prøver i større grad enn NPM å kombinere effektivitetsretninga og demokratiretninga, men får med det store utfordringar og ei konservativ og ei radikal form av dette regimet veks fram (Røiseland og Lo, 2019). Den konservative forma er samhandling mellom borgarar og profesjonelle der den etablerte maktstrukturen blir tatt for gitt (government). Målet er å trekke borgarane med i samproduksjon av tenester. Denne forma har mykje til felles med læringstradisjonen som vektlegg ideell kommunikativ rasjonalitet og læring i nettverk med fokus på endogene prosessar og strukturar. I den radikale forma omtaler ein samhandling mellom ulike aktørar der borgarane er med i drøftinga av forståinga av problema og løysinga av dei. Målet er nye problemforståingar og samskapte innovasjonar.

Den radikale forma utfordrar difor styresmaktenes etablerte måtar å organisere og produsere på, og dermed også dei eksisterande strukturerande kreftene som gjer innovasjon vanskeleg. Denne forma høyrer til mobiliseringstradisjonen der den ideelle kommunikative rasjonaliteten blir forstyrra av eksterne strukturerande krefter og der fokuset er på å endre desse.

Sørensen og Torfing (2012) og Torfing (2016) argumenterer for at praktisering av NPG er eit vilkår for å kunne lykkast med samarbeidsdriven innovasjon, men at i praksis vil alle multiaktørsamarbeid vere ein arena der alle dei tre styringsregima har sine aktørar. Aktørar som er strukturerte av TPA, vil rekne hierarkiet som innovasjonsdrivar, dei som er strukturerte av NPM, vil rekne konkurranse som innovasjonsdrivar, og dei som tek inn over seg NPG, vil ha stor tru på at samskaping i nettverk vil fremme innovasjon (Hartley, Sørensen og Torfing, 2013). Ei av ei største utfordringane er å få dette samspelet mellom aktørane til å fungere, noko som inkluderer å utøve såkalla metagovernance (Sørensen og Torfing, 2009).

I kommunal praksis er dette styringsregimet særleg eigna når det gjeld å handtere komplekse og gjenstridige problem som krev deltaking og innsats frå både offentleg, privat og frivillige aktørar (luftforureining, trafikkavvikling, mobbing, berekraft m.m.). Koordineringsmekanismen er nettverk, og organisasjonsforma er ofte partnerskap med frivillige avtalar mellom gjensidig avhengige aktørar. For å lykkast krev slike partnerskap at ein saman greier å kome fram til nye problemforståingar og nye problemløysingar. Erfaringa med slike partnerskap er at utfordringa ligg i å få dei ulike aktørane til individuelt å gjennomføre sin del av problemløysinga som ein i fellesskap har kome fram til. Til ei viss grad kan ansvarshaldet regulerast gjennom avtalar, men ofte kan planlagde handlingar stoppe opp fordi aktørane hamnar i eit krysspress mellom ansvarshald overfor nettverket og sin eigen organisasjon som ofte er styrt etter ein kombinasjon av Tradisjonell offentleg administrasjon og Ny offentleg styring. Som eit bilete på dette blir det ofte sagt at samarbeid på tvers av sektorsiloane lever i skuggen av siloane (Scharpf, 1999). Det vil seie at kva nettverkssamarbeid kan oppnå, avheng av kva sektorstyresmaktene kan godta i høve til sine lov- og regelverk (TPA og statleg koordinering), og sine mål- og resultatkrav (NPM og marknadsmekanismar). Det inneber at i kva grad nettverka lukkast med sine oppgåver avheng dels av kva legitimitet dei får utanfrå, men mest av kor stor legitimitet dei sjølve greier å bygge opp.

Praksis er ein kombinasjon av alle regima

Oppsummert kan ein seie at alle tre styringsregima har problem med reell medverknad frå inaktive og ressursvake menneske, anten dei blir oppfatta som klientar, kundar eller borgarar. Det synest alltid vere dei mektige som oppnår mest innverknad. Vidare er det slik at dei tre formene for styring som er drøfta her, i varierende grad er påverka av både den kommunikative og konstruktivistiske retninga i forståinga av politikk og planlegging. Tradisjonell offentleg administrasjon er litt påverka av begge, og Ny offentleg styring prøver ein kombinasjon, men blir dominerte av managementretninga. Ny offentleg forvaltning føreset ein operativ kombinasjon mellom dei fordi styringsregimet må søke legitimitet frå både input, output og outcome, og ovanfrå og nedanfrå. Det inneber at regimet omfattar både styring av nettverka (metagovernance) og samhandling i nettverka (governance). Ifølgje

Sørensen og Torfing (2009: 225) er utfordringa «to metagovernance networks». Det vil seie at lokal og regional planlegging må legge til rette for breie og reelle kommunikative samarbeidsprosessar mellom ulike aktørar frå styresmaktene (government) om produksjon av tenester, og i tillegg akseptere at samarbeidsprosessar også kan arbeide for å endre dei etablerte strukturerande kreftene som definerer måten vi definerer og løyer problem på. Dette styringsregimet er basert på kommunikativ rasjonalitet, men har etter vår meining to variantar. Ein *konservativ* variant der fokuset er på dei kommunikative prosessane mellom sjølvstendige aktørar som på tvers av styringsnivå og sektorar inngår i frivillig samproduksjon, og ein *radikal* variant som utnyttar moglegheitene til å påverke og endre dei strukturane som hindrar samskaping og tilfredsstilling av behov. I planleggingsteorien argumenterer ein for ei kollaborativ planlegging der ein kombinerer kommunikative viljesdanningsprosessar med det å ta omsyn til dei institusjonaliserte strukturerande kreftene, og det blir skilt mellom ei konservativ og ei radikal retning. I den konservative retninga er den samarbeidsdrivne planlegginga ein reiskap for maktapparatet, og for ovanfrå-og-ned-implementering av politikk (læringstradisjonen). I den radikale retninga er det sentrale å endre på dei strukturelle vilkåra gjennom lokal mobilisering og politikk nedanfrå og opp (reformtradisjonen). For begge retningane er den grunnleggjande forståinga at aktørar og strukturar gjensidig påverkar kvarandre, og at når menneske har skapt strukturane, så kan dei også endre dei.

Krav til nettverksorganisasjonar, aktørar og planlegging

Moderniseringa og fornyinga av offentleg sektor basert på Ny offentleg styring synest å medføre at kvar einskild organisatorisk eining blir meir oppteken av å dokumentere produksjonen på tildelte ansvarsområde, enn av eininga sitt bidrag til utviklinga av samfunnet. Det medfører at kvar einskild eining legg meir vekt på å planlegge si eiga verksemd enn på å delta og medverke i planlegginga av samfunnet. Her står vi difor overfor ei av dei største utfordringane for samfunnsplanlegginga i dag. Denne utfordringa er nær knytt til sjølve moderniseringsprosessen av samfunnet og dermed den omfattande og alvorlege kritikken om at i det moderne samfunnet *dominerer* den vertikale og instrumentelle logikken over den horisontale og kommunikative logikken. Når vi då har ein politikk der samfunnsplanlegging på lokalt og regionalt nivå i stor grad overlèt til organisasjonar frå offentleg, privat og frivillig sektor å avgjere om dei frivillig vil delta i partnerskapar om samfunnsplanlegginga, blir det viktig at samfunnsplanlegginga som prosess bidreg til å auke legitimiteten og aksepten til dei lokale og regionale samfunnsplanleggjande partnerskapane.

Dette forplikande samarbeidet blir kalla *governance*, i motsetning til det politisk-administrative styringssystemet, som ein kallar government. Rhodes (1997) trekker fram at medan government refererer til eit politisk system basert på veldefinerte hierarkiske relasjonar knytte opp til eit nasjonalt og folkevalt styringsverk, refererer governance til eit lausare styringssystem med fragmentert politisk og økonomisk makt. Slik sett kan vi seie at Tradisjonell offentleg administrasjon og Ny offentleg styring har kjenneteikna til government, medan Ny offentleg forvaltning har kjenneteikna til governance. Stoker (1997) held fram at

omgrepet governance refererer til utviklinga av styringsmåtar der grensene mellom og innan privat, offentleg og frivillig sektor blir utviska. Han konstaterer vidare at omgrepet i seinare tid har blitt mykje brukt, og at mange fagdisiplinar har fomla mykje for å analysere dei mange endringane i relasjonane mellom staten, marknaden og det sivile samfunnet. Denne treeininga har kome til å dominere mykje av nyare analysar av det moderne samfunnet. Han åtvarar difor mot å bli så oppteken av governance som løysing på svakheiter ved staten og marknaden at ein overser svakheitene ved dette styringssystemet. Han meiner at vi særleg bør vere merksame på rolla og ansvaret til dei folkevalde i koordineringsprosessar der ulike aktørar og institusjonar prøver å oppnå meir ved å slå saman ressursane sine, og der ingen har det overordna ansvaret. Stoker (1998) peikar på følgjande kjenneteikn ved governance:

- Governance inneber ei kompleks samling av institusjonar frå offentleg styringsverk og dessutan frå privat og frivillig sektor.
- Governance erkjenner dei uklare grensene og det uklare ansvaret for handteringa av økonomiske og sosiale oppgåver i samfunnet.
- Governance erkjenner den maktavhengigheita som oppstår i relasjonane mellom institusjonane når dei skal opptre kollektivt.
- Governance er eigentleg autonome nettverk av aktørar.
- Governance erkjenner den handlingskapasiteten som eksisterer i samfunna, og som ikkje er avhengig av den kommanderende og autorative makta til det offentlege styringsverket.

Her vil vi også trekke fram Swyngedouw (2005: 1994-1995) som definerer governance som nettverk basert på interaktive relasjonar og mellom uavhengige og gjensidig avhengige aktørar som deler ei høg grad av tillit trass i intern konflikt og opposisjonelle agendaer. Governance handlar om statlege og ikkje-statlege organisasjonar som samarbeider på frivillige basis for å planlegga og implementere ein ny struktur basert på eit partnerskap mellom offentleg, privat og frivillig sektor og mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I praksis lever slike multi-aktørsamarbeid i skuggen av den formelle government-strukturen (Héritier og Lehmkuhl, 2008). Dermed blir kapasiteten til å løysa problem sterkt avhengig av aksepten og legitimiteten til nettverksorganiseringa.

Jessop (1997) viser at i alle fall i Storbritannia opererer governance strukturelt i skuggen av government. Han held fram at også governance-institusjonar i form av nettverksorganisasjonar må etablerast og haldast ved like. Men i dagens situasjon er nasjonalstaten den sterkaste og representerer den mest kritiske suksessfaktoren i den nye styringsstrukturen, trass i at lokale styresmakter har dei beste føresetnadene for å finne, mobilisere og koordinere nødvendige ressursar til den lokale og regionale utviklinga. Det er slike interorganisatoriske relasjonar det blir lagt vekt på i den europeiske forskingstradisjonen. Til dømes omtaler Rhodes (1997) korleis offentlege, private og frivillige aktørar gjennom

nettverkssamarbeid og partnerskapsbygging samarbeider om å finne svar på felles utfordringar i det politisk-administrative styringssystemet.

Nettverksorganisasjonar mellom aktørar innanfor governance som styringssystem er i prinsippet ikkje ein organisasjon, men er meir å rekne som eit mellombels samarbeid mellom organisasjonar. Nettverksorganisasjonar er samansette fordi medlemmane ønskjer synergieffekten som ligg i samarbeidet mellom organisasjonar som representerer funksjonar som kan gi nettverksorganisasjonane styrke. Nettverksorganisasjonar blir ofte oppretta for ein avgrensa periode for å ta seg av nye, uvanlege og samansette oppgåver som medlemsorganisasjonane eller basisorganisasjonane vanlegvis ikkje har så gode føresetnader for å kunne løyse. Slike nettverksorganisasjonar har likevel mykje dei same kjenneteikna som organisasjonar:

- Organisasjonar har ein *omgivnad* som påverkar organisasjonen i større eller mindre grad, og som organisasjonen sjølv kan påverke og eventuelt prøve å kontrollere. Sentrale omgrep her er grad av sjølvstyre, aksept, legitimitet og formalisering.
- Organisasjonar har *mål* i form av formål, visjonar og konkrete arbeidsmål som uttrykker kva tilstand organisasjonen ønskjer å verkeleggjere. Måla kan vere uklare og motstridande, og på den måten speglar dei konflikthar mellom måla til ulike grupper i organisasjonen og konflikthar mellom individuelle og organisatoriske mål.
- Organisasjonar har aktørar eller *medlemmar* som trekker saman fordi dei ønskjer å fremme felles mål. Organisasjonar har behov for at medlemmane i hovudsak tenker og handlar likt, men samstundes må organisasjonar akseptere at medlemmane kan ha ulike oppfatningar, mål, behov, ønske og meiningar.
- Organisasjonar har *relasjonar* mellom menneske. Desse relasjonane kan vere prega av felles verdiar og meiningar, av usemje og konflikt, og av tillit og mistillit. Relasjonane kan vere stabile eller ustabile, tette eller lause, og dei kan vere prega av likeverd eller maktforhold.
- Organisasjonar har ein *struktur* som mogleggjer spesialisering og arbeidsdeling, og dessutan eit hierarki som fordeler makt til å koordinere mellom dei spesialiserte einingane. Planar, reglar, rutinar, prosessar m.m. blir brukte som koordinerande mekanismar.
- Organisasjonar har ein *produksjon* i form av produkt og tenester som medfører effektar og konsekvensar for både organisasjonen og omgivnaden.

Eit nettverk tek form av å vere ein organisasjon når samarbeidet blir formalisert med styre og gjennom formalisert medlemskap, budsjett og rekneskap. Men i høve til vanlege organisasjonar er nettverksorganisasjonar likevel å rekne som laust kopla og oppløyslege organisasjonar. Nettverksorganisasjonar har medlemmar, men dei representerer ofte andre organisasjonar. Og desse medlemmane kan ha stor grad av sjølvstende i høve til

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

I dag blir mykje av den nasjonale politikken gjennomført som reformer og program. Eit felles namn for dette er implementeringsstrukturar.

Nettverksorganisasjonar som implementeringsstrukturar – konservativ samproduksjon

Det ein kallar iverksettingsstrukturar består av nettverksorganisasjonar med eit utval av aktørar som er potensielt interesserte i den oppgåva dei samlar seg om, men heile institusjonar kan ikkje delta, dei må stille med representantar, og dermed kan vi rekne med at berre delar av det den totale institusjonen står for, blir representerte. Iverksettingsstrukturane blir difor sette saman av deltakarar med mange ulike mål og motiv, og difor kan behovet, interessa og moglegheitene for å delta også variere. Hjern og Porter (1981) meiner at vi ikkje bør rekne iverksettingsstrukturar som organisasjonar, men som fenomenologiske administrative einingar som delvis blir definerte av dei deltakande medlemmane. Strukturane kan ha ad-hoc-preg, eller dei kan vere meir varige og utviklande og då få karakter av *nettverk*. Slike nettverk kan ha mønster mellom deltakarane som liknar på mønster i formelle organisasjonar. Likevel meiner Hjern og Porter at det eksisterer eigne *programrasjonale* basert på at deltakarane prøver å utnytte kvarandre sine ressursar innanfor dei prioriterte områda til iverksettingsstrukturen, men samstundes at dei har lojalitet til den organisasjonen dei kjem frå. Deltakarane sit i ein *matrisestruktur* sett saman av programmet og dei representerte organisasjonane. Dette får også konsekvensar for autoritetsrelasjonane i programma, som gjerne blir baserte på profesjonell status, koordineringsevne, potensiell og reell makt og ressurskontroll. Tradisjonell hierarkisk autoritet har avgrensa betydning i iverksettingsstrukturar, og personar frå ulike nivå i organisasjonar må kunne samarbeide uavhengig av formelle posisjonar.

Vi er samde med Hjern og Porter (1981), som meiner at det er nyttig å akseptere perspektivet med implementeringsstrukturar som einingar for analyse og forskning, fordi fenomen som har blitt forklarte som unormale når dei blir analyserte i *organisasjonsperspektiv*, kan bli gitt ei ny forklaring i dette *nettverksperspektivet*. Men implikasjonane går ut over dette. Dei hevdar i tråd med seinare forskning på nettverksorganisasjonar at også demokratisk teori må justerast for å få med at mange nøkkelaktørar i iverksettingsstrukturane har sitt primære ansvar knytt til privat og frivillig sektor og ikkje til offentleg sektor. Problemoppfatninga i dag synest å vere at den vertikale strukturen er byråkratisk, rigid og konserverande, og at det er nødvendig å styrke den horisontale strukturen for å få dei lokale aktørane til å kome saman og vere meir fleksible og nyskapande. Dermed veks det fram nye politiske institusjonar i skjeringspunktet mellom den horisontale og vertikale strukturen som eigentleg er *iverksettingsstrukturar* sette saman som nettverksorganisasjonar der fleire aktørar er knytte til sine governmentorganisasjonar innanfor den eksisterande vertikale og / eller horisontale strukturen. Slike nettverksorganisasjonar erstattar ikkje governmentorganisasjonar, men supplerer dei. Etter vår meining må slike nasjonale program og reformer forståast som slike

implementeringsstrukturar og som den konservative varianten av Ny offentleg forvaltning der formålet er samproduksjon av tenester.

Mykje av den nasjonale politikken blir no sett i verk gjennom slike strukturar. Døme på dette er program for berekraftig utvikling, by- og stadutvikling, bygdeutvikling m.m. Folkehelsearbeidet er eit godt eksempel. Her er Verdas helseorganisasjon og helsesektoren på nasjonalt nivå ei drivkraft som arbeider gjennom fylka for å få kommunane til å engasjere seg i det førebyggjande helsearbeidet, og det blir skrivne partnerskapsavtalar både mellom nivå og mellom sektorar. Men bygdeutvikling, stadutvikling, innovasjonsarbeid m.m. er organisert på ein likande måte. Vi konstaterer at mange sektordepartement har etablert iverksettingsstrukturar på sine område i form av ulike program. Felles for mange av desse programma er at dei ønskjer å arbeide tverrsektorielt for å fremme ei meir heilskapleg samfunnsutvikling. Tankekorset er at programma ikkje er samordna på nasjonalt nivå, og at dei dermed bidreg til å fragmentere samfunnsutviklingsarbeidet på lokalt og regionalt nivå. Det eksisterer difor eit behov for at både nasjonale, regionale og lokale styresmakter tek på seg rolla som nettverksbygger. I internasjonal forskning blir det no lagt mykje vekt på denne rolla, og eit omgrep som blir brukt om dette, er *metastyring og metagovernance*. Med det meiner ein ei overordna styring av samstyring i nettverk, partnerskapar og implementeringsstrukturar. Denne forma for styring bygger på respekt for nettverksorganisasjonane og deltakarane sitt sjølvstyre, samstundes som styringspotensialet blir utnytta. Politiske styresmakter kan utøve metastyring ved å fastsette overordna rammer, sette politiske mål og fastsette økonomiske rammer som sjølvstyret kan utøvast innanfor. Her kjem mål- og resultatstyring som styringsteknikk inn. Vidare kan styresmaktene involvere seg i diskursive planleggingsprosessar og dermed påverke verklegheitsoppfatningar, målformuleringar, handlingsalternativ og læring. Endeleg kan metastyringa utøvast ved at politiske styresmakter deltek som partner i sjølve nettverksorganisasjonen (Sørensen, 2004).

Nettverksorganisasjonar som mobiliseringsstrukturar – radikal samskaping

Som vi ser går no mykje av samfunnsplanlegginga og samfunnsutviklinga føre seg i stor grad i nettverksorganisasjonar baserte på partnerskapar mellom mange aktørar, og der fylke og kommunar berre er ein av mange aktørar (Amdam, 2001a, 2001b, 2004a og 2004b). Slike partnerskapar kan vere avgrensa til lokale tiltak, til samarbeid om tenesteproduksjon og til nasjonale utviklingsprogram som folkehelsearbeid, plan i helse m.m. Dette kan tydeleggjerast med den todelinga vi no ser i regionalplanlegging mellom territoriell og sektoriell planlegging (Amdam, 2002). *Sektoriell samfunnsplanlegging* er plan- og utviklingsarbeid som er avgrensa til kommunane og fylkeskommunane sine tenesteområde. Det vil i røynda seie plan- og utviklingsarbeid for kommunar og fylke som organisasjonar. Dette er ei form for verksemdsplanlegging som har mange fellestrekk med både offentleg, privat og frivillig sektor. *Territoriell samfunnsplanlegging* er den eigentlege samfunnsplanlegginga, men den går i stor grad føre seg på tvers av kommunar og fylke og tek føre seg tema som næringsutvikling, transport, kommunikasjon, arealplanlegging og samarbeid om nye tenesteproduksjonar. Det er typisk for denne planlegginga at den i tillegg til kommunar og fylke også prøver å involvere

andre offentlege styresmakter, og dessutan privat og frivillig sektor, i ulike former for partnerskapar kring planlegging og gjennomføring av planane. Den eigentlege samfunnsplanlegginga synest såleis i stor grad å gå føre seg i meir eller mindre formelle nettverksorganisasjonar eller i samarbeid mellom partnerorganisasjonar frå offentleg, privat og frivillig sektor og frå dei ulike styringsnivåa. Dette er ei todeling av planlegginga som ikkje berre gjeld Noreg, men som vi også finn i andre land. Mellom andre skriv Zoete (2000) med referanse til Nederland at ein ser framveksten av eit uformelt nivå i urban og regional planlegging, og dette uformelle nivået er nettverksorganisasjonar som driv samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling.

Todelinga inneber at den territorielle samfunnsplanlegginga, som i hovudsak legg vekt på lokal og regional utvikling og nyskaping, i det vesentlege blir utført i nettverk mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Vidare inneber den at den sektorielle samfunnsplanlegginga, som i all hovudsak er ei verksemdsplanlegging, går føre seg innanfor organisasjonane sine domene (government), men at denne planlegginga både tek imot og leverer premisser til den territorielle samfunnsplanlegginga. Utfordringa for den territorielle samfunnsplanlegginga er å få organisasjonar i offentleg, privat og frivillig sektor til å delta i den eller dei nettverksorganisasjonane som den territorielle samfunnsplanlegginga greier å få etablert.

I regionalpolitikken er det no ein openberr sving frå planlegging av tilnærmingar baserte på government til governance (Uyarra, 2007:244). Den regionale institusjonell kapasiteten kjem frå ein dobbel prosess med ovanfrå og ned institusjonelle endringar, og ei bottom up regional politisk mobilisering (Keating og Loughlin, 1997). I denne politikken skal regionane maksimere sine konkurransedyktige potensial og vise at dei er i stand til å produsere sin eigen institusjonelle kapasitet for økonomisk vekst (Amin, 1999). Planlegging og partnerskap blir sett på som viktige verktøy for regionane i denne kapasitetsbyggande prosessen (Andersen, 2002, Cars og Sydow, 2001; Gjersten og Halkier, 2004). Men viss regionane skal fungere som politiske aktørar, treng dei institusjonell kapasitet til å mobilisere eigne ressursar og til å møte utfordringar og utnytte moglegheiter (Cameron, Danson og Halkier, 2000; Healey, 1997 og 2005). Slik regionalisert politikk inneber maktutøving nedanfrå og kjem ofte i konflikt med ovanfrå-og-ned politikken. Fordi dei har til formål å fremme nye problemforståingar og gjennomføre nye problemløysingar (samskaping), må dei forståast som den radikale varianten av Ny offentleg styring.

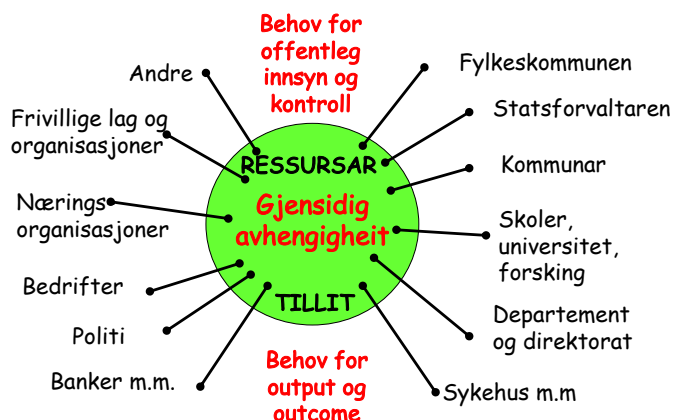
Aktørar i nettverksorganisasjonar

I eit teoretisk perspektiv må nettverksorganisasjonar fungere som laust koplade organisasjonar og vere baserte på ei forståing av at deltakarane er *gjensidig avhengige* av kvarandre for å oppnå meir enn ein kan greie kvar for seg. Men samstundes må strukturen ha *autoritet* nok til å kunne skjere gjennom i konfliktsaker, til dømes i spørsmål om lokalisering av aktivitetar. Slike saker skaper ofte konflikt mellom aktørane og kan bidra til å bryte ned den *tilliten* som er nødvendig for å arbeide med lokal og regional utvikling over tid. At partnerskapen har ressursar (økonomiske midlar) å forvalte, kan vere med på å styrke samhaldet. Vidare er det

behov for politisk styring i form av fastsette regelverk, mål, rammer m.m. og ikkje minst at partnerskapen kan vise til gjennomførte handlingar med konsekvensar i samsvar med formålet med partnerskapen. Vidare vil vi trekke fram at det å bygge tillit og å erkjenne gjensidig avhengigheit mellom aktørar i nettverksorganisasjonar kan krevje lang tid, og ofte mykje lenger tid enn kva avgrensa utviklingsprosjekt har til disposisjon (sjå figur 5.1).

Figuren får fram at nettverksorganisasjonar er frivillig samarbeid mellom aktørar som ser felles interesser i å arbeide kollektivt for å fremme egne og samfunnets interesser, og at det å lykkast i slike prosessar er avhengig av kritiske variablar som tid, tillit og gjensidig avhengigheit. Nettverksorganisasjonar får normalt ikkje meir makt enn det dei ulike partnerane tillèt, og ofte ser ein at når dei kollektive interessene i nettverksorganisasjonen strir mot eigeninteressene, melder partnerane seg ut.

Figuren får fram at nettverksorganisasjonar er frivillig samarbeid mellom aktørar som ser felles interesser i å arbeide kollektivt for å fremme egne og samfunnets interesser. Slike nettverksorganisasjonar får normalt ikkje meir makt enn det dei ulike partnerane tillèt. Ofte ser ein at når dei kollektive interessene i nettverksorganisasjonen strir mot eigeninteressene, melder partnerane seg ut. Det gjeld aktørar frå både offentleg, privat og frivillig sektor. Spesielt ser ein at offentlege aktørar underordnar dei kollektive interessene i nettverket eigeninteressene til sektoren eller etaten. For å kunne ha eit sterkt nettverk som kan gjennomføre handlingar, har erfaringar vist at det er viktig med tillit mellom aktørane, at nettverket har noko pengar som det kan disponere, og at det er underlagt demokratisk styring som sikrar innsyn og kontroll. Samhandling i nettverksorganisasjonar krev at deltakarane har fullmakter og middel til å kunne vere med på å gjennomføre planar og tiltak. Om slike fullmakter og middel manglar, blir aktørane fort uinteressante for dei andre deltakarane. Tilsvarande er kravet at samarbeidet er reelt, at det er mogleg å forhandle seg fram til mål, strategiar og handlingar, og at ein part ikkje saboterer eller overprøver avtalar. Dette krev at partnerane har fullmakter frå basisorganisasjonane sine, og at dei undervegs drøftar moglege løysingar med dei.



Figur 5.1 Element i nettverksorganisasjonar, eksempel på aktørar

Fordelane med nettverksorganisasjonar er særleg knytte til gjensidig avhengigheit mellom ulike aktørar, felles ansvar og potensial for auka ressursallokering og synergieffektar (Elander, 1998; Cars og von Sydow, 2001). Det blir også påpeika at desse nye organisasjonsformene kan vere eit viktig supplement til dei vanlege politisk-demokratiske innverknadskanalane (Andersen, 2003). Likevel må ein vere klar over utfordringar og dilemma knytte til nettverksorganisasjonar. Det gjeld både territoriale avgrensingar, føresetnadane som deltakarane stiller med, evna til å akseptere ulikskapar og moglege interessekonfliktar (Arbo, 2002). Vidare blir det frå nasjonal og internasjonal forskning peika på at partnerskapar i lokalt og regionalt utviklingsarbeid mellom anna kan medføre både fragmentering (Elander, 1998), ineffektivitet (Cars og von Sydow, 2001), demokratiutfordringar (Hudson, 2001), identitetsutfordringar (Andersen, 2002) og auka transaksjonskostnader (Scharpf, 2001; Beetham, 2002).

Kvar deltakarane i nettverksorganisasjonar kjem frå, har truleg stor innverknad på motivasjonen til å delta. Grovt sett kan ein forvente at partnerar frå folkevalde styringsorgan og frivillig sektor vektlegg kommunikativ rasjonalitet og normlogikk, det vil seie at dei stiller opp for å fremme det dei oppfattar som best for samfunnet utan å vere spesielt mykje opptekne av kva som gagnar dei sjølve og den organisasjonen dei representerer mest. Hos offentleg og privat tilsette er det rimeleg å forvente instrumentell rasjonalitet og nyttelegikk, det vil seie at ei viktig drivkraft for å delta er kva nytte partnerskapen kan gi organisasjonen min og meg personleg. For å få til ein god balanse mellom det snevre nytteorienterte og det breie fellesskapsorienterte er det difor behov for å supplere offentleg og privat tilsette med deltakarar frå folkevalde styringsorgan og frå sivilsamfunnet. Men denne todelinga blir likevel ei veldig grov inndeling, og det er grunn til å tru at med meir findelt gruppering av aktørar vil ein kunne sjå at roller går på tvers av denne enkle todelinga. Sotarauta (2002) har studert leiarskap, makt og påverknad i lokalt og regionalt utviklingsarbeid og har på denne bakgrunn laga ein tentativ typologi av seks deltakarar i slikt arbeid:

Teknokratane (technocrats) er opptekne av reglar og detaljar. Dei likar å halde fram med etablerte handlingsalternativ og verdset stabilitet og er difor opptekne av å skape reglar og struktur innanfor desse handlingsalternativa. Teknokratane trivst best i stabile situasjonar der reglane og posisjonane er etablerte på førehand.

Rambukkane (battering rams) er ekstremt handlingsorienterte og er mest opptekne av å nå måla, og dei bruker alle moglege middel for å nå måla. Dei stiller same krav til andre som til seg sjølve når det gjeld vilje til gjennomføring. Dei kan ofte oppfattast som masekoppar, men blir vanlegvis høgt skatta, fordi dei er sentrale i gjennomføringa av strategiar og taktikkar. Normalt er dei ikkje interesserte i nettverksarbeid, men om det hjelper i gjennomføringa, er dei villige til å delta.

Praktikarane (handicraftsman) er opptekne av behova her og no og prøver å få prosessane til å gå så velsmurt som mogleg. I staden for å leite etter den beste løysinga ser dei heller etter løysingar som fungerer. Dei er mest opptekne av situasjonen her og no og i mindre grad av framtida. Dei er lite interesserte i nettverksarbeid, fordi situasjonen der er kompleks

og vanskeleg å kontrollere. Om dei deltek i nettverk, er dei opptekne av å halde det ved like, men er for forsiktige til å kunne bidra til nyskaping.

Visjonærane (visionaries) kan rive seg laus frå kvardagen, har fantasi og evne til å sjå heilskapar. Dei ser reglar og strukturar som noko som alltid er i endring, og som før eller seinare må omarbeidast. Drøftingar av detaljar kjedar dei. Ofte kan dei framstå som personar som veit betre enn alle andre. Men tankane deira kan også bli utnytta av andre som er flinkare til å omsette tankar til handling. Dei har eit opent sinn for endringar og kan vere nyttige i nettverksorganisasjonar, fordi dei kan oppdage det andre ikkje ser.

Nettverkspendlarane (network shuttles) er som namnet seier aktive i mange nettverk. Dei er samarbeidsorienterte, har forståing for måla, veremåtane og grunngevingane til andre aktørar. Dei porsjonerer aktivitetane sine i høve til andre aktørar og ser relasjonar i nettverk som skiftande. Dei er villige til å kompromisse på eigne mål for å få nettverk til å fungere og for om mogleg fremme eigne mål på lengre sikt. Nettverkspendlarane trivst godt i dynamiske omgivnader og har ikkje noko imot å ta sjansar.

Politiske dyr (political animals) er først og fremst interesserte i sin eigen posisjon og si eiga framtid. Dei er kameleonar av natur og kan vere både visjonærar, teknokratar og nettverkspendlarar dersom situasjonen krev det, og så lenge rolla dei vel å spele, tener deira eigne interesser. Det er vanskeleg å føreseie handlingane deira. Dei er meistrar i å utøve makt og er dyktige til å utnytte politiske prosessar. Om handlingane deira tener samfunnet sine interesser, avheng av i kva grad deira eigne mål samsvarer med samfunnet sine mål.

Sjølv om Sotarauta (2002) her tydeleggjer ulike aktørroller i regionale og lokale nettverksorganisasjonar, er det likevel hovudbodskapen hans at arbeidet i nettverksorganisasjonar er eit teamarbeid, og at dyktigheita til dei ulike aktørane bør utnyttast. Men det inneber at det må byggast organisatoriske strukturar som gjer det mogleg for deltakarane å fungere som ei målretta gruppe.

Mörck (2002) har studert kommunalt tilsette leiarar som deltek i nettverksorganisasjonar. Han fann at deltaking i slike nettverk bygger på ei forståing av at saman er vi sterkare. Vidare fann han at leiarane beveger seg over i ein meir uformell og fleksibel arbeidsmåte der samhandling bygger på munnlege og skriftlege avtalar. Det inneber mellom anna at samarbeid går på tvers av geografiske grenser, og at samarbeidet strekker seg ut over det som er demokratisk akseptabelt. Ofte er få folkevalde involverte i desse prosessane. Protokollar og avtalar finst ofte ikkje, og innsynet i prosessane er gjerne avgrensa. Han skriv vidare at slike nettverksorganisasjonar ofte blir framstilte som alternativ til kommunesamanslåingar, men at vi må spørje oss om det går å bygge sterke demokratiske einingar på slike samarbeidsformer.

Som aktør i desse nettverksorganisasjonane kan planleggaren spele ei viktig rolle, og Forester (1980:282) listar opp 11 strategiar for å komplettere planleggarane sitt tekniske arbeid. Lista kan samstundes vere ei rettesnor for kva opplæring planleggarar 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 påverknaden.

Ny offentlig forvaltning står overfor eit demokratiparadoks

Går vi nokre tiår attende var offentlig sektor prega av det vi kallar *Tradisjonell offentlig administrasjon* som er basert på Weberiansk byråkrati med oppdeling i einingar som har klart avgrensa oppgåver og ansvar, og som er underlagt ein hierarkisk og kommanderende styringsfunksjon. Dei tilsette hadde stort fagleg skjønns og det var eit klart skilje mellom ekspertar og klientar. Dette styringsregimet blei på åttitalet kritisert for å vere klientfiserande og byråkratisk i negativ forstand. Difor har moderniseringa av offentlig sektor sidan åttitalet hatt *Ny offentlig styring* som eit reformideal. Dette regimet legg vekt på mål- og resultatstyring, kundar og marknadstenking. Men det som etter kvart har synt seg i det regimet, er at regimet har ein hybrid karakter som både trekker i retning av sentralisering og desentralisering, og at regimet medfører fragmentering av makt og ansvar og lite heilskapstenking (Christensen og Lægred, 2004:13). Ein openberr konsekvens av desse motstridane prosessane som er innebygde i Ny offentlig styring, er ei auka horisontal og vertikal spesialisering og fragmentering. Makt blir ført lengre ned i det offentlege styringssystemet til eksisterande eller nye offentlege organisasjonar. Makt blir også ført ut av det offentlege styringssystemet ved at funksjonar som tradisjonelt har vore organiserte saman og med direkte politisk styring som forvaltningsoppgåver, eigeomsforvaltning, kontrollfunksjonar, tenesteproduksjon, no blir lagt til sjølvstendige einingar. Offentleg sektor har blitt meir oppdelt, og einingane fokuserer på å nå sine konkrete og ofte talfesta produksjonsmål. Konsekvensar av dette er at resultat i form av behovstilfredsstilling og effektar for enkeltindivid og samfunnet av dei ulike einingane sine handlingar, i stor grad har blitt oversett. Ny offentlig styring har i sum medført eit rigid kontrollregime, einingsegoisme, søking etter standardprosedyre, mistillit og redusert fagleg skjønns.

Framveksten av *Ny offentlig forvaltning* kan reknast som ein reaksjon på Ny offentlig styring (Osborne, 2010). I dette regimet blir kompleksitet og fragmentering med silotenking og einingsegoisme rekna som sjølv problemet, og løysinga er multiaktørsamarbeid i nettverk med vekt på prosess og samla resultat. Regimet vektlegg verdistyring, formål og levering av kvalitet, og føreset likeverd, dialog, borgardeltaking, samskaping og auka fagleg skjønns.

Sørensen og Torfing (2012) og Torfing (2016) argumenterer for at praktisering av Ny offentlig forvaltning er eit vilkår for å kunne lykkast med samarbeidsdriven innovasjon, men i praksis vil alle multiaktørsamarbeid vere ein arena der alle dei tre regima har sine aktørar. Aktørar som er strukturert av Tradisjonell offentlig administrasjon vil rekne hierarkiet som innovasjonsdrivar, dei som er strukturert av Ny offentlig styring vil rekne konkurranse som innovasjonsdrivar, og dei som tar inn over seg Ny offentlig forvaltning vil ha stor tru på at samhandling i nettverk vil fremme innovasjon (Hartley, Sørensen og Torfing, 2013). Sentralt i denne diskusjonen er demokratisk legitimitet og i kva grad politikken er i stand til å produsere løysingar på problem som er i tråd med folks interesser, behov og normer.

Når Ny offentlig forvaltning som styringsregime skal praktiserast blir dei ulike aktørane sine tradisjonelle roller utfordra, og ikkje minst for dei folkevalde. Praktisering av regimet inneber hybride former for demokrati med blandingar av folkevalde politiske representantar og brei direkte deltaking frå mange andre aktørgrupper (Sørensen og Torfing, 2019). Slike samarbeid er det blitt lite forska på i eit demokratiperspektiv. Hagen og Higdem (2020) er også opptekne av dette og peikar på manglande forskning på politikarrolla i slike prosessar. Dei etterlyser ei meir avklart forståing av både deltids- og heiltidsfolkevalde si rolle i samarbeidsdriven planlegging og innovasjon. Røiseland, Sørensen og Torfing (2020) bidreg her til den generelle debatten om politisk leiarskap. Dei skriv dette om det dei kallar demokratiparadokset:

Gjennom å være valgt av folket i demokratiske valg er de folkevalgte formelle lederskikkelser i politikens verden. Men mange folkevalgte opplever seg ikke nødvendigvis som politiske ledere, og de opplever heller ikke at de lykkes med å utøve sitt politiske lederskap, i betydningen at de faktisk bidrar til å løse lokalsamfunnets problemer og utfordringer. (Røiseland, Sørensen og Torfing, 2020:146)

At dei folkevalde ikkje alltid lykkast blir forklart med at rolla som politikar skal utøvast i spenninga mellom nasjonale rammeføresetnader og lokale behov og ressursar, og at dei då står overfor fire paradoks i form av ulike verdiar og omsyn som dei må handtere (Røiseland, Sørensen og Torfing, 2020:154): (1) eit konfliktparadoks med spenning mellom partikonflikt versus konsensus, (2) eit administrasjonspadoks med spenning mellom administrativt versus politisk leiarskap, (3) eit openheitsparadoks med spenning mellom opne møte versus lukka møte, og (4) eit demokratiparadoks med spenning mellom direkte deltaking versus representasjon. Desse paradoksa er relevante for planlegging, og nokre av dei vil bli drøfta i dei neste vi kapitla.

Konklusjon

I dette kapitlet har vi vist korleis vektlegging av styringsregima stat, marknad og nettverk har endra seg over tid, og at vektlegginga har henta fram ulike planleggingstradisjonar. Etter ein lang periode med statsstyring og teoriar frå analysetradisjonen, blei marknader tillagde

større vekt og teoriar frå reformtradisjonen blei henta fram. No synest det vere auka interesse for nettverk og for lærings- og mobiliseringstradisjonane. Dette inneber at vektlegginga av styringsregima strukturerer måten ein kan drive planlegging og innovasjon på i offentleg sektor. Det vil seie at teoriar kan vise kva som er mogleg, men at politikken bestemmer kva for regime som skal vektleggast til ei kvar tid. Men det er viktig å få fram at skiftande vektlegging ikkje betyr at eit regime blir erstatta med eit anna, men at dei supplerer kvar andre, og at dei lever side om side. Implikasjonane er at aktørar som skal samarbeide bør innsjå og erkjenne at dei kan vere strukturerte av ulike regime. For dei samarbeidande aktørane generelt og planleggarar som skal fungere som prosessleiarar spesielt, er det difor viktig å forstå korleis kunnskap veks frem i interaktive prosessar og å utvise klokskap i dynamikken mellom dei involverte aktørane.

Refleksjonsoppgåver

1. Kvifor er det behov for endringar i offentleg sektor?
2. Kva betyr det at Tradisjonell offentleg administrasjon og Ny offentleg styring bygger på instrumentell logikk?
3. Kva betyr det at konservativ Ny offentleg forvaltning og radikal Ny offentleg forvaltning er basert på kommunikativ logikk?
4. Kva er skilnaden på konservativ og radikal Ny offentleg forvaltning?
5. Kva betyr det for planlegginga at alle regima i praksis er i bruk samstundes, men blir vektlagt ulikt overtid?

Supplerande litteratur

Bøker som har vore viktige for meg i mi faglege utvikling og som kan tilrådest som supplerande litteratur til dette kapittelet:

Lipsky, M. 1980. Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

Forester, J. 1999. The deliberative practioner. Encouraging participatory planning process. Cambridge, Massachusetts og London: MIT Press.

Pollitt, C. og Bouckaert, G. 2011. Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: OUP Oxford.

Innes, J.E. og Boohar, D.E. 2011. Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy. London. Routledge.

Innes, J.E. og Boohar, D.E. 2003. Collaborative policymaking: Governance through dialogue. Cambridge: Cambridge University Press.

Sager, T. 2012. Reviving critical planning theory. Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning. Abingdon, Oxen: Routledge.

6. Politisk makt, institusjonell kapasitet og demokratisk legitimitet⁵

I dette kapitlet drøftar vi korleis politiske institusjonar i moderne samfunn kan styrke sin demokratiske legitimitet og handlingskapasitet. Institusjonar er strukturar som veks fram i samfunn som resultat av sosiale prosessar der utbreidde tenke- og handlingsmåtar fester seg, og etter kvart blir til faste handlingsmønster. Kommunal planlegging, samfunnsstyring og statsorganisering er eksempel på slike institusjonar. I denne drøftinga tek vi med oss dei sentrale omgrepa aktør versus struktur, og instrumentell versus kommunikativ rasjonalitet frå kapittel 2, og viser at korleis kvar og ein av oss posisjonerer oss i høve til dei to dikotomiane har avgjerande innverknad på korleis vi ser på planlegging som aktivitet. Posisjoneringa pregar også korleis vi ser på menneske, samfunnsstyring, statsorganisering, demokratisk legitimitet m.m. Dermed vil innarbeidde måtar å drive planlegging og politikk på kunne vere institusjonelle strukturar som fremmar og hemmar berekraftig utvikling. Det positive i dette er at når det er menneske med sine handlingar som skaper institusjonar, så kan også menneske endre dei. Bodsken i kapitlet er at kommunal planlegging for berekraftig utvikling må kombinere instrumentelle og kommunikativ framgangsmåtar, og samstundes må kommunar tilpasse seg eller endre dei rådande institusjonelle strukturane.

Politikk, planlegging og partnerskapar handlar om å utøve politisk makt

Jakobsen (1964) har gitt ein definisjon av politikk som blir mykje brukt. Han skriv at politikk kan oppfattast som ein aktivitet som går ut på å formulere problemstillingar, prøve å få problemstillingane aksepterte som bindande og eventuelt å få organisert kontinuerleg problemløysande aktivitetar omkring dei. Til samanlikning har Lundqvist (1976) definert planlegging som ein framtidsretta prosess der aktørane søker å oppnå kontroll over omgivnadene for slik å kunne gjennomføre intensjonane sine. Ein liknande definisjon er gitt av Østerud (1979:12), som skriv at samfunnsplanlegging er eit system av strategiske vedtak for å utforme framtidige handlingsvegar. Desse definisjonane uttrykker langt på veg det same, nemleg det å sette problem på den politiske dagsordenen, oppnå kontroll eller makt, for dermed å påverke produksjonen av problemløysinga. Dersom vi oppfattar planlegging som ein reiskap i den politiske prosessen som Jakobsen definerer, blir utfordringa å skape ei erkjenning slik at ein får akseptert aktuelle problem, og å organisere handlingar slik at problema blir løyste på ein framtidsretta og intendert måte. Både politikk og planlegging handlar såleis om makt til å fremme egne og andre sine ønske, interesser og verdiar. Lukes (1974) har

⁵ Publiserte arbeid som dette kapitlet bygger vidare på:

Amdam, R. (red.) 2015: *Systematisk offentleg innovasjonsarbeid*. Oslo: Forlag1. Kapittel 1.

Amdam, R. 2011: *Planlegging og prosessleing*. Oslo: Samlaget. Kapittel 2.

Amdam, R. 2010: Empowerment planning in regional development. *European Planning Studies* (18)11: 1805-1819.

gjennomført ei grunnleggande drøfting av makt i politiske prosessar, og han skil ut tre dimensjonar i utøving av makt. Aktørar i denne samanhengen kan vere einskildpersonar, grupper, organisasjonar og politiske institusjonar, og dei kan handle både intensjonalt eller ikkje intensjonalt.

Eindimensjonalt syn på makt

Denne dimensjonen inneber eit instrumentelt forhold til makt der utøving av makt inneber at aktøren A får aktøren B til å utføre handlinga a, sjølv om han eigentleg føretrekker handlinga b. Ein føresetnad for å kunne snakke om utøving av slik makt er at den er observerbar. Det vil seie at det eksisterer ein synleg og uttrykt konflikt mellom aktørane A og B, og at handlinga som blir utført, kan skiljast frå handlinga som blir fortrengd. Denne forma for maktutøving representerer ei operasjonell form for makt der ein aktør har makt til å *kontrollere ein annan aktør sine handlingar*, det vil seie i den grad politiske styringsorgan har makt til å kontrollere gjennomføringa av dei vedtekne løysingane på aktuelle problem. Utfallet kan vere problemløysing i samsvar med vedtaket, men kan også innebere symbolsk problemløysing, flukt frå problemet og utilsikta konsekvensar. Sjølve maktutøvinga kan innebere ulike asymmetriske former der den eine parten dominerer over den andre, til dømes kommandering, oppfordring og opplæring. Men den kan også innebere forhandlingar mellom jamsterke aktørar. Lukes kallar denne forma for maktutøving *eindimensjonal*, fordi den overser viktige former for maktutøving.

Todimensjonalt syn på makt

I tillegg til dimensjonen ovanfor legg denne forma for maktutøving vekt på at makt også kan innebere å *ikkje gjere vedtak*. Føresetnaden for å snakke om slik makt er at konflikthar er observerbare, men dei kan vere klare eller tilsørte. Dette inneber i politiske prosessar å ha makt over koplinga av problem, løysingar, deltakarar og avgjerdshøve. Slike koplingar kan vere baserte på slump, erfaringar, prøving og feiling og på strukturelle trekk. Dei tre første formene representerer eit pluralistisk syn på politiske institusjonar. Den siste forma for kopling inneber at ein aksepterer at ulike former for strukturar kan ha ei makt til å kontrollere koplingane. Dette kan sjølvstilt innebere makt til å gjere koplingar som passar denne maktstrukturen, men det kan også innebere at ein bevisst lèt vere å gjere koplingar. Lukes viser her til Crenson (1971) si forskning på luftureining i byar. Crenson viser til to nabobyar i Indiana, USA, der begge var om lag like ureina av dei same giftstoffa. Den eine byen, East Chicago, tok affære og reinsa lufta i 1949. Den andre byen, Gary, heldt pusten til 1962. Crenson forklarar denne skilnaden med at Gary var dominert av eit føretak, US Steel, og ein sterk partiorganisasjon, medan East Chicago hadde fleire føretak innanfor stålindustrien og ein svak partiorganisasjon. Sjølv om US Steel ikkje var direkte med i politiske organ, greidde dei likevel lenge å hindre at det blei gjort vedtak som kunne stoppe forureininga. Først då det blei trua med føderal og statleg aksjon, bøygde dei av.

Tredimensjonalt syn på makt

Den refererte granskninga ovanfor kan seiast å ligge på grensa mellom det Lukes oppfattar som todimensjonal og tredimensjonal makt. Den tredje maktdimensjonen representerer nemleg *kontrollen over den politiske dagsordenen*, det vil seie å ha kontroll over inntakssida og med det kontroll over straumen av problem, løysingar, deltakarar og avgjerdshøve. For å kunne snakke om denne forma for maktutøving må konfliktane vere både observerbare og latente. Om vi går attende til dømet ovafnor, kan vi konkretisere dette ved at US Steel gjennom den sentrale maktposisjonen dette føretaket hadde i byen, langt på veg kontrollerte kva folk skulle meine om kva som var aktuelle problem og løysingar. Eventuelle krav frå befolkninga om reinsing kunne effektivt møtast med argument om større kostnader for bedrifta, mindre overskot og fare for tap av arbeidsplassar. Når einskildaktørane sette verdien av rein luft opp mot tap av arbeidsplassen, gav resultatet seg sjølv. På denne måten kunne bedrifta i lang tid effektivt hindre at reinsinga av utsleppa blei sett på den politiske dagsordenen. Slik kan politiske institusjonar utøve stor makt som kontroll over kva folk vel å bry seg om, og kor sterkt folk argumenterer for sine meiningar. Maktutøving langs denne dimensjonen kan hindre at minoritetar får utvikle seg til majoritetar, og inneber såleis innslag av antidemokratiske handlingsmåtar.

Den fjerde dimensjonen - makt over regien

I tillegg er det vanleg å legge til ein fjerde dimensjon som inneber å ha makt over korleis den politiske prosessen skal vere. Det vil seie å ha makt over kven som skal delta, kva for problem det skal arbeidast med, når arbeidet skal vere ferdig, og kva for styringsorgan som har makt til å gjere vedtak. For eit planarbeid kan dette vere å utforme eit mandat for arbeidet.

Tekstboks 6.1 Kjenneteikn ved makt

Utsegn 1: Makt definerer verkelegheita.

Utsegn 2: Rasjonalitet er kontekstavhengig, konteksten er ofte makt, og i konteksten av makt er grensa mellom rasjonalitet og rasjonalisering flytande.

Utsegn 3: At rasjonalisering blir framstilt som rasjonalitet, er ein hovudstrategi i maktas rasjonalitet.

Utsegn 4: Dess større makt, dess mindre saklegheit.

Utsegn 5: Stabile maktrelasjonar er meir typisk enn antagonistisk konfrontasjon.

Utsegn 6: Maktrelasjonar er ikkje statisk gitt, men blir produsert og reproduisert konstant.

Utsegn 7: Maktas rasjonalitet har djupare historiske røter enn rasjonalitetens makt.

Utsegn 8: I open konfrontasjon vik rasjonalitet for makt.

Utsegn 9: Rasjonalitet–makt-relasjonar er meir å finne i stabile maktrelasjonar enn i konfrontasjonar som er meir makt–makt-dominert.

Utsegn 10: Rasjonalitetens makt ligg i stabile maktrelasjonar og ikkje i konfrontasjon.

Kjelde: Flybjerg (1996: 329-373)

Makt er eit sentralt omgrep i planleggingsteorien, og Flyvbjerg (1991a og 1991b) blei kjend for si gransking av eit komplekst offentleg-privat prosjekt om utforming av Aalborg bykjerne. Gjennom 10 utsegner om makt viser han ein prosess der maktas rasjonalitet gradvis skilr over til å bli rasjonalitetens makt. Sjå tekstboks 6.1. Med dette får han illustrert at den som har makt, har store moglegheiter til å definere kva som skal oppfattast som verkelegheita, og at denne definerte verkelegheita blir brukt som argument i politiske prosessar for å fremme interessene til dei som har makt. I stor grad er det slik at dei med makt er meir opptekne av å definere verkelegheita enn av å finne ut korleis verkelegheita verkeleg er. Denne forma for rasjonalisering er best eigna i stabile maktsituasjonar, og difor vil dei med makt unngå å hamne i makt-makt-konfrontasjonar. Dei føretrekker rasjonalitet-makt-relasjonar, sjølv om rasjonaliteten eigentleg er rasjonalisering i slike politiske prosessar som Aalborg-prosjektet (Flyvbjerg, 1996).

Omgrepet institusjonar i politikk og planlegging

Det finst mange definisjonar på kva ein institusjon er. Generelt blir institusjonar oppfatta som resultat av sosiale prosessar der utbreidde handlingsmåtar festar seg og etterkvart blir til faste handlingsmønster. Institusjonar blir dermed først og fremst sosiale praksisar som er styrt av kva åtferd som blir oppfatta som rett og høveleg. Kva som er rett og høveleg blir påverka av kognitive, normative og regulative strukturar og aktivitetar: Desse strukturane er med på å skape stabilitet og gi meining til handlingar (Scott, 1995:33). I forskinga på institusjonar finst det også det som blir kalla 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 (nyttelogikk). Det andre perspektivet vektlegg institusjonens demokratiske legitimitet og kampen om å overleve (normlogikk). Den amerikanske professoren i sosiologi, Philip Selznick, drøftar desse to perspektiva opp mot kvarandre og bidreg til ei klargjering. Selznick (1996:277) forstår at det nye perspektivet har oppstått, men er meir oppteken av korleis dei to perspektiva kan og bør utfylle kvarandre, og han etterlyser pragmatiske krav til den sosiale praksisen som inkluderer både demokrati og rettferdigheit (normlogikk) i tillegg til produktivitet og effektivitet (nyttelogikk).

Olsen (1991) peikar på at moderne samfunn har lært seg å leve med dilemmaet med graden av kollektivitet og normlogikk, og individualitet og nyttelogikk gjennom mellom anna utvikling av *politiske institusjonar* som vektlegg omsynet til individuell autonomi og politisk autoritet på ulike måtar i ulike samanhengar. Det moderne samfunnet er dominert av institusjonelle blandingsformer. Han konkluderer si drøfting med at hovudutfordringa for dei nordiske landa er ikkje å reindyrke ideane om politisk autoritet og individuell autonomi, men å utvikle institusjonelle ordningar som kan bidra til samtidig å sikre:

- a) Politisk autoritet sterk nok til å løyse fellesproblem gjennom kollektive vedtak og universelle ordningar
- b) Individuell autonomi som gir stort rom for personlege val og individuell handling

Vårt politiske styringssystem består no av kompliserte nettverk av slike institusjonar som på ulike måtar definerer kva for deltakarar, interesser, verdiar, oppfatningar, ressursar og avgjerdsreglar som er obligatoriske, ønskelege eller akseptable. Institusjonane skaper moglegheiter for, men dei set også grenser for forfølging av eigeninteresser og utøving av fellesinteresser (Olsen, 1991 og 1996). Olsen (1988) skriv spesielt om statsstyre og institusjonsutforming i eit representativt demokrati, og tilnæringsmåten hans er karakterisert ved to stikkord: *avgjerdsprosessar* og *institusjonar*. Han legg vekt på at statsstyringa er nøye knytt til kollektive avgjerdsprosessar som endar opp med vedtak som er bindande for samfunnet, og at institusjonsutforming gjeld utviklinga av dei organisatoriske rammene som avgjerdsprosessane fungerer innanfor. Han skriv at eit avgjerande kjenneteikn ved *representative demokratiske styresett* er at folket, eller skiftande fleirtal i folket, har makt og innverknad over politikken og institusjonsutforminga. Statsstyret skal likevel ikkje berre bidra til å sette i verk fleirtalet sine interesser, det skal også ta omsyn til mindretalet og enkeltpersonar. Det skal sikre fri demokratisk debatt om demokratiet sitt innhald og form og dermed sikre at mindretalet kan bli eit fleirtal.

Den moderne staten kan ifølgje mellom andre Olsen (1991) ikkje oppfattast i tråd med den samfunnsstyrande idealmodellen der staten står fram som ein suveren og einskapleg aktør som handlar gjennom eit lite tal institusjonar (parlament, eksekutiv, domstolar). Modellen krev at staten opptre som samfunnsarkitekt, men i dagens samfunn er det vanskeleg å tenke seg at staten oppnår tilstrekkeleg legitim makt over samfunnet til å innta den rolla. I dei nordiske statane er politikkkproduksjonen langt meir kompleks. Når det gjeld statens makt, står normlogikken og nyttelegikken sine to prinsipielle syn mot kvarandre (Olsen, 1991):

1. Nyttelogikken vektlegg verdien med suverene individ som treffer avgjerder på grunnlag av sine oppfatningar og tek sjølv ansvaret for resultatet. Politikk blir etter dette ein aggregeringsprosess, og statens rolle blir svak.
2. Normlogikken vektlegg ein sterkare stat og reknar politikk som ein integreringsprosess. Politiske avgjerder bør treffast på grunnlag av kva som er sosialt akseptabelt ut frå felles moralske standardar. Det einskilde individet blir rekna som medlem av ein organisert politisk fellesskap, basert på felles moral, identitet og forståing av kva som er til felles beste.

I samfunn der eitt av desse to prinsippa blir drivne til sin yttarste konsekvens, framstår som skremmebilde, i rekkefølge som anarki med normoppløysing, og totalitære styre der den einskilde vilkårslaut må underkaste seg det kollektive. Olsen (1988) hevdar at det å bygge politikkdanninga på forhandlingar og på deltaking og representasjon av "berørte partar" er ein strategi som truleg har nådd eit mettingspunkt. Han trekker fram at store utviklingsprosessar ofte skjer som gradvise redefineringar av omgrep, oppfatningar, verdiar og visjonar. Slike meiningsdanningsprosessar kan sjåast på som reine interessekampar, men han legg vidare til at det finst ei demokratisk tiltru til at det er mogleg å finne fornuftige løysingar gjennom

samtalar og offentleg debatt, der argument og appell til fellesskap er avgjerande. Han minner om at det er ein demokratisk grunntanke at dialog er like viktig som fleirtalsavgjerder, og at offentleg debatt gir det beste grunnlaget for å utforme og sikre gjennomføringa av den offentlege politikken. Utan ein aktiv normativ demokratisk debatt endar ein lett i ein einseitig effektivitetsdebatt, ein dag-til-dag-politikk og eit utspelsdemokrati, hevdar han.

Olsen sine arbeid er prega av eit *institusjonelt perspektivet* som fokuserer på kva rolle politiske institusjonar spelar, kva effektar dei har, og korleis dei blir endra. Politiske institusjonar blir i dette perspektivet definerte som strukturar innfelte mellom det enkelte individet og samfunnet. Institusjonar skaper orden i åtferd og tenkemåtar, men dei er mellombelse og tilnærma former for orden. Dei er ikkje nøytrale avspeglingar av mikromotiv eller marknadskrefter, men modifierer og blir modifisert av begge (Olsen, 1988:14). I dette ligg ei forståing av at den politiske organiseringa i samfunnet er viktig, og at dei politiske institusjonane er byggeblokker i det politiske livet. Dei påverkar kva for val folkevalde styringsorgan og den enkelte statsborgar har, og kva for val som blir gjorde mellom dei alternativa som finst. Olsen (1988:32) meiner at det institusjonelle perspektivet såleis kan bidra til å gjenreise interessa for *visjonen om den politisk ordenen og det politiske mennesket*.

Vestlege land har tradisjonelt understreka at det kan utviklast politiske fellesskap som er bygde på oppfatningar om kva som er rettferdig styring og eit godt samfunn, og at politisk organisering kan bidra til å oppnå dette. Den politiske ordenen skal ikkje berre spegle, den skal også ordne, forme og utvikle samfunnet og individa. Ein politisk orden i form av institusjonar representerer eit rammeverk for konfliktløysing og styring. Dei forvaltar autoritet og makt, men også visdom og etikk. Politiske institusjonar er difor robuste mot endring og reformforsøk (March og Olsen, 1976), men i opne politiske prosessar vil politiske institusjonar vere under kontinuerleg endringspress, fordi alle saker kan politiserast. Det vil seie at eit demokratisk fritt ordskifte, med grunngeve argument og appell til fellesskapsverdiar, kan innverke på kva institusjonane oppfattar som problem og løysingar. Men utviklinga av politiske fellesskap og politisk orden betyr ikkje fråvære av konflikhtar. Politikk er strid om kva for retning samfunnet bør få, men det er ein strid innan visse grenser. Politikken ligg i skjeringsfeltet mellom fellesskapen og særinteresser, og mellom kortsiktige og langsiktige interesser hos dei einskilde gruppene (Olsen, 1988:33). Heilt attende til Aristoteles har det vore akseptert at folk har etiske og moralske behov i tillegg til materielle behov. Politikk skal difor verke siviliserande, den skal bidra til å forme folks karakter og moral, og den skal utvikle ferdigheiter. Politikk er politisk viljesdanning (Rokkan, 1957:98). Politikk skal difor ikkje berre regulere konflikhtar, men skal også bidra til å skape fellesskap og definere *det gode samfunnet og det gode styret* gjennom uforstyrta offentleg diskusjon (Habermas, 1996). Dette perspektivet om den politiske ordenen bygger på eit aktørsyn om *det politiske mennesket* (Olsen, 1988:38). Dette er eit menneske som kan forfølge eigne behov, interesser og verdiar innanfor rammene av distinkte politiske normer og reglar. Dette aktørsynet meiner han har kome i skuggen av økonomiske aktørmodellar der handlingane er resultat av kalkulert eigennytte, og av sosiologiske aktørmodellar prega av sosial determinisme og fråvære av valmoglegheiter. Det politiske

mennesket er meir komplisert og ber i seg eit repertoar av handlingslogikkar, medlemskap og identifikasjonar. Det gjeld for det første spenninga mellom instinkt, interesse og normer. For det andre gjeld det spenninga mellom identifikasjon til det politiske fellesskapet og mange små og store kollektiv. Eit politisk menneske kan handle både ut frå instinkt, interesse og normer som er forankra i eitt politisk fellesskap, og ut frå instinkt, interesser og normer forankra i andre politiske, sosiale og økonomiske kollektiv. Dette skaper eit spenningsfelt mellom rett og makt, fellesskap og særinteresser, eigeninteresser og altruisme. Det politiske mennesket er meir plastisk og mindre konsekvent enn dei sosiologiske og økonomiske aktørmodellane (Olsen, 1988:39).

Instrumentell versus kommunikativ organisasjonsdesign

Eriksen (1993b) tek utgangspunkt i den liberale stats grunnidé om at den skal vere nøytral og upartisk i alle moralske og etiske spørsmål. Denne grunnideen ligg bak den norske blandings- og forhandlingsøkonomien og pregar den norske statsbygginga. Men problemet er at staten har teke ansvaret for mange før-private oppgåver, og at det har medført at staten ikkje berre grip regulerande inn i det økonomiske krinsløpet, men i stigande grad blir involvert i moralske og etiske spørsmål. Måten institusjonar og avgjerdsprosessar blir utforma på, har konsekvensar for problemforståinga og handlingsalternativa. Omgrepet organisasjonsdesign blir brukt for å få fram at organisasjonar fordeler tid og merksemd mellom bestemte oppgåver, og at dei tek hand om koordineringa mellom oppgåvene (Mintzberg, 1979 og 1989). Designen kan favorisere nokre og avgrense andre, og han kan gjere kollektiv avgjerdstaking vanskelegare eller lettare. Premissen for all konstitusjonstenking er at rammer, reglar og institusjonar influerer på motivasjonen for deltaking og på utfallet av avgjerdene. Men denne tenkinga bygger på ulike oppfatningar av kva som skal oppnåast, og på ulike menneskesyn. Organisasjonsdesign kan såleis byggast på ei førestilling om mennesket som eit egoistisk vesen som må kontrollerast og sanksjonerast (instrumentell rasjonalitet). Eller den kan byggast på førestillingar om at menneske har evne til å handle med både allmenne og eigne mål for auge (kommunikativ rasjonalitet).

Etter den instrumentelle rasjonaliteten er løysinga å redusere og omstrukturere offentleg sektor basert på den *managementbaserte* arbeidsmåten. Då gjeld det å utforme organisasjonsstrukturen slik at alle relevante opplysningar kjem fram og at berørte partar blir høyrde. Ein føreset at aktørane har klare oppfatningar av eigne interesser og at desse blir aggregerte og samanvevde i avgjerdsprosessen. Vidare gjeld det å utforme organisasjonsstrukturen slik at all potensiell maktbruk eller strategisk interessehevding blir sanksjonert og balansert. Ein føreset at aktørane handlar egoistisk og at det trengst incitament og kontrollorgan for å kanalisere eigeninteressene i fellesskapleg retning. Forståinga i denne instrumentelle designen er at ein endrar ein aktør si åtferd ved å gripe inn direkte eller ved å manipulere strukturvariablar. Den som har makt, kan utforme jobbinstruksar, kompetansespesifikasjonar, informasjonskanalar, kommandosystem, vedtaksprosedyrar osv., slik at aktørane si åtferd bringar fram ønskete resultat. Dei som argumenterer for dette synet,

hevda at offentleg sektor kan reduserast i omfang ved å innføre element av konkurranse og effektivitetskalkyle. På den måten kan den moderne staten framleis vere nøytral til normative oppfatningar om det gode liv (det liberalistiske idealet). Ein ekstrem variant av dette synet hevda at berre ein fri marknad gir ein uavhengig standard for rasjonalitet (Hayek, 1944). Individ er då rasjonelle når dei maksimerer si nytte, og konkurransen på marknaden skaper den høgaste effektiviteten og den beste velferda. Her blir personane oppfatta som "ein svart boks" som berre reagerer på omgivnadene.

Den kommunikative løysinga bygger på den *demokratiske* synsmåten med vekt på å la normative spørsmål bli avgjorde på ein gyldig måte gjennom ei gjensidig argumentasjonsutveksling mellom berørte partar. I denne demokratibaserte forståinga ligg at ulike design ikkje kan garantere bestemte resultat. Difor blir det viktig å skipe til prosessar der deltakarane blir i stand til både å definere problema, finne løysingane og gjennomføre handlingar på noko som det ikkje finst førehandsdefinerte svar på. Eriksen meiner det er viktig å utvikle dette alternativet, og han viser at managementretninga og den positivistiske vitskapen utgjer berre ein av fleire premisser som inngår i dei avvegingane som er til stades i offentlege avgjerdsprosessar. Det er viktig å oppfatte individa som sjølvfortolkande og lærande. Menneske er ikkje ein svart boks, men er personar som har eigen vilje og kan endre meiningar og handlingar over tid. Den demokratiske løysinga krev ein annan organisasjonsdesign enn den management-baserte løysinga.

Den kommunikative designen går ut på at ulik design ikkje kan garantere bestemte resultat. Difor blir det viktig å skipe til prosessar der deltakarane blir i stand til både å definere problema, finne løysingane og gjennomføre handlingar på noko som det ikkje finst førehandsdefinerte svar på. Denne handlingslogikken kan ikkje tvingast på folk, men det ein kan gjere, er å tvinge menneske inn i situasjonar der dei må lytte til fornuftige argument og levere sine motargument. Dersom ein tvingar folk inn i ein situasjon der dei for ein kortare periode må dele makta likt mellom seg, står vegen open for rasjonell argumentasjon. Poenget er ikkje at to hovud tenker betre enn eitt, men at når medlemmar er avhengige av kvarandre for å få til resultat, blir dei tvinga til å sjå saka frå kvarandre sitt perspektiv. For å oppnå konsensus må den enkelte vere i stand til å undersøke og revidere sine private behov, interesser og verdier.

Eriksen (1993b) skriv at paradoksalt nok viser mykje forskning på moderne organisasjonar at dei i stor grad avvik frå den instrumentelle designen. Det blir i aukande grad lagt vekt på prosjektorganisering, teamleing, verkstadmodellar og omtale av ansvarsområde framfor stillingsinstruksar. Dessutan er desentralisering, avbyråkratisering og avhierarkisering allmenne trekk ved den moderne organisasjonen. Alt dette styrker vilkåra for å oppnå kommunikativ rasjonalitet. Eriksen meiner at forskinga viser at organisasjonar er kooperasjonsfelleskap som sjølve set rammer og premisser for aktivitetane sine, og at dei fordomsfritt leitar etter nye løysingar. Det er i forbløffande stor grad innslag av kommunikative organisasjonsprinsipp i vellykka organisasjonar. Særleg gjeld det kunnskapsbedrifter, skriv han.

Eriksen (1993b) skriv vidare at prinsippa for den kommunikative designen er viktige for å ta hand om koordineringsproblema i eit stadig meir komplekst samfunn der ulike system og delsystem har sjølvstendig gjort seg frå samfunnsomsyn. Det vil seie at samfunnet har problem med å nå fram med krav til organisasjonane om å koordinere aktivitetane sine. Situasjonen er at politiske institusjonar som har stabilisert seg funksjonelt, reproducerer seg sjølve og motarbeider at allmenne omsyn får innpass. Difor meiner Eriksen at dei kommunikative designprinsippa er spesielt aktuelle i ein politisk kontekst. For det første trengst den kommunikative designen internt i organisasjonar for å auke evna til omverdsorientering. Etablerte meiningar, privilegium og hegemoni bør bli utfordra. For det andre trengst denne typen organisering for å avstemme ulike omsyn og sektorkrav mot heilskapssyn i samfunnet. Mange ikkje-koordinerte avgjerder gir irrasjonelle summeringseffektar. Den kommunikative rasjonaliteten trengst fordi den instrumentelle handlingslogikken må styrast. Vidare meiner Eriksen at dei kommunikative prinsippa er viktige for å takle den nye labiliteten i samfunnet, og han grunngrir dette med at han no meiner å sjå konturane av sterke nedskjeringar på offentlege budsjett med konsekvensar for sosial likskap og personleg sikkerheit. For å meistre ein slik situasjon blir det stilt krav til politisk prioriteringsevne og moralsk handlekraft. Men vanskane består i at etablerte normer og gamle verdimønster har gått i oppløysing, og at klasse- og partitilhøyrslar er svekt. Dette utgjer ein ny sosial og politisk realitet der det må etablerast konsensus på eit nytt grunnlag. Utan ei slik plattform vil statsstyret med sine institusjonar og politikk kunne få svekka sin legitimitet.

Her kjem Offerdal (1992) med viktige bidrag når han skriv at skal ein halde oppe ei positiv oppfatning av politikkdanninga og folkevalde, må ein understreke denne institusjonsbyggande prosess-sida av politikken. Med det meiner han at det finst politiske måtar å løyse konflikhtar på som er nødvendige for at vi skal greie å halde oppe eit samfunn og eit styresett som gir spelerom for at den einskilde samfunnsmedlemmen kan ta del i styringa og samstundes opptre som eit sjølvstendig individ. Politikk blir på denne måten å bruke allmenne prinsipp i konkrete situasjonar, noko som gir folkevalde både fridom og ansvar og dermed også moglegheiter til å lære på ulike nivå. Difor meiner han at folkevalde har ein spesiell ekspertise som ofte er nødvendig i alle fasar av styringsprosessane innafor eit politisk styringssystem, og som ikkje berre er knytt til det å fastlegge mål.

Kollabortive og deliberative styringsstrukturar og kapasitetsbyggande prosessar

Det har etter kvart blitt vanleg å skilje mellom tre former for demokratiske styringssystem: konkurranse, deltakande og deliberativt demokrati (Pettersen, 1999). Rose (2000) tek også med direkte demokrati som til dømes folkeavstemmingar, men den forma reknar vi i denne samanhengen som ein del av deltakande demokrati.

Innanfor eit *konkurransedemokrati* legg ein til grunn at individ har moglegheiter til å velje og til å ta ansvar for sine avgjerder, og at individ gjennom praktisering av fridom under ansvar utviklar seg både moralsk og intellektuelt. Kvart individ har lik moralsk verdi og har ein moralsk rett til å sette seg i mot alle autoritetar. Individua skal ikkje vere underordna det

kollektive. Gjennom konkurranse om veljarane si støtte skal individa stemme på dei partia og personane ein ønsker skal representere seg, og desse skal få makt til å innverke på politiske avgjerder i samsvar med det talet på stemmer som dei greier å sanke saman. I kommunal sektor har denne demokratiforma blitt tydeleggjort den seinare tid gjennom direkte val av ordførar og ved kommunal parlamentarisme.

Innanfor eit *deltakardemokrati* legg ein til grunn at dei individuelle medlemmane lever i fellesskap der moglegheiter for livsutfolding blir sterkt påverka av den sosiale strukturen dei lever i. Strukturen gir både moglegheiter og set avgrensingar. Gjennom sosialiseringssprossar som oppstår ved deltaking i fellesskapa, lærer medlemmane fellesskapets normer, verdiar og forventingar. Her blir medlemmane si deltaking i dei politiske prosessane eit berande prinsipp for å oppretthalde demokratiet. Døme på deltakardemokrati i kommunal sektor er folkeavstemmingar, folkemøte, opne møte i til dømes kommunestyre og formannskap, ungdomskommunestyre, opne høyringar, brukar- og borgarundersøkingar.

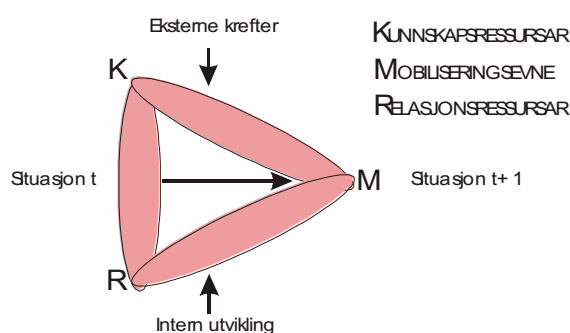
Dei siste tiåra har eit tredje syn på demokrati etablert seg som eit alternativ til dei to førstnemnde. Dette synet på demokratiet har fått nemningane *deliberativt demokrati*, men blir også kalla diskursivt eller kommunikativt demokrati, sjølv om omgrepa ikkje er heilt synonyme (Eriksen og Weigård, 1999). Tanken i deliberativt demokrati er at demokratisk legitimitet blir oppnådd gjennom politisk dialog, og bygger såleis på det vi ovanfor skreiv om det politiske mennesket som aktiv samfunnsdeltakar, og på politiske sprossar som ein møtestad for normlogikken og nyttelogikken. Det inneber at berre dei avgjerder som blir tekne etter at alternativa har vore utfordra i frie og opne dialogar, skal akseptast som demokratisk gyldige. I kommunal sektor er såkalla deliberative høyringar (Aars og Offerdal, 1998), men også vår dugnadsmetode som opplegg for samarbeidsdriven kommuneplanlegging å rekne som tilhøyrande deliberativt demokrati (Amdam og Amdam, 2000; Amdam, 2011 og 2021).

Men alle dei tre retningane kan kritiserast ifølgje Petersson (1999). Konkurransedemokratiet overser styringsmaktene sitt behov for å ha ansvarlege og engasjerte borgarar. Deltakardemokratiet undervurderer behovet for politisk leiarskap og for institusjonelle former som inkludere etablerte maktpersonar. Diskursivdemokrati står i fare for å neglisjere demokratiet sitt behov for effektive styresmakter og effektive metodar for å fatte avgjerder og til å iverksette dei. Han konkluderer med at alle dei tre synsmåtane har styrke og svakheiter, og at ingen av dei utgjer eit gyldig alternativ åleine. Etter å ha drøfta dei tre synsmåtane på utviklinga av demokratiet i Sverige, trekker Petersson konklusjonane at den sosiale kapitalen i samfunnet har erodert, og at dette kan medføre negative konsekvensar på samfunnet som heilskap. Utfordringa er no å konstruere politiske institusjonar som fremmar eit offentleg demokratisk medvit, men denne utfordringa kan ikkje bli redusert til å gjere eit val mellom kollektive og individuelle synsmåtar på demokrati.

I si drøfting av relasjonane mellom lokalitet og kapasitet grip Røiseland og Aarsæther (1999) til omgrepet *sosial kapital*. Dette omgrepet blir av Putnam definert som eigenskapar ved eit sosialt liv, som tillit, normer og nettverk som set deltakarane i stand til å handle saman meir effektivt for å løyse felles oppgåver (Putnam, 1993:167). I dette arbeidet analyserer han

den regionale reforma i Italia som overførte makt og ansvar til regionane og finn at sivilsamfunnstradisjonar påverkar reforma sine mulegheiter til å lykkast. Han fann at reformene blei mest vellykka i Nord-Italia grunna dei sterke sivilsamfunna vi finn der. Dette i motsetning til Sør-Italia der regionane sin sosiale kapital er svakare og sivilsamfunnet er prega av mistillit. Han trekker fram dei folkevalde styringsorgana og det sivile samfunnet som avgjerande for dynamikken og konkurransekrafta til dei vellykka regionane. Han framstiller ein samanheng mellom de der det sivile samfunnet normer smitter over på det politiske systemet og slik påverkar kapabiliteten for kollektive handlingar. Dette kan ein tolke slik at overlappande organisasjonsmedlemskap og aktivitetsdeltaking kan auke den sosial kapitalen og dermed den kollektive problemløysingskapasiteten og dei tillitsskapande trekka ved det sosiale livet. Ein slik sjølvforsterkande prosess kan gjere det mogleg å utvikle ein lokalisert institusjonell tjukkeleik som kan gjere det mogleg å løyse store og kompliserte problem lokalt. Den institusjonelle tjukkeleiken samsvarar med Amin og Thrift (1995) sitt omgrep *institusjonell kapasitet* der fire faktorar inngår: sterk kjensle av fellesskap, mangfald av frivillige organisasjonar, koalisjonar på tvers av individuelle interesser og sterk grad av samhandling mellom sosiale grupper. Desse faktorane summerer seg til det dei kallar ein *institusjonell tjukkeleik eller rikdom*. Denne tjukkeleiken bidreg til å forankre hushald og føretak, og representerer ein ressurs som kan mobiliserast for å skape støttande vilkår for begge.

Med utgangspunkt i kollaborativ planlegging har Healey (1999) granska byplanlegging og lokale nettverksorganisasjonar (governance) og gir innhald til konseptet *institusjonell kapital og kapasitetsbygging*. I hennar forståingsmodell for samfunnsutvikling og planlegging kjem *institusjonell kapital* inn som eit tillegg til *økonomisk kapital* og *fysisk kapital*. I den institusjonelle kapitalen inngår tre element som ho kallar *mobiliseringsevna*, *relasjonsressursar* og *kunnskapsressursar*. Sjå figur 6.1.



Figur 6.1 Institusjonell kapital Kjelde: Healey (1999:124)

Healey skriv at eit regionalt samfunn sin kunnskapsressurs mellom anna er kjenneteikna ved tilgangen til kunnskap og kompetanse, evna til innovasjon, og evna til refleksjon og læring. Med relasjonsressursar meiner ho samarbeid mellom aktørar i form av partnerskap, nettverk, prosessar m.m. For å kunne utnytte relasjons- og kunnskapsressursane er det viktig at samfunna har evne til å mobilisere ressursane. Desse tre elementa meiner ho er viktige når vi skal forstå og forklare institusjonell kapasitet. Healey, Magalhaes og Mandipour (1999) peikar også på at ei sentral oppgåve for samfunnsplanlegginga er å utvikle den institusjonelle kapitalen til samfunna. Sentralt i denne samanhengen er at det kan vere vanskeleg å studere og utvikle den regionale kunnskapsressursen som eit isolert fenomen skilt frå utvikling av relasjonar og politikk. For å kunne studere korleis ein kan påverke utviklinga av institusjonell kapital må ressursane som inngår operasjonaliserast. Healey, Magalhaes og Mandipour (1999) operasjonaliserer korleis institusjonell kapital kan aukast slik:

Auke av kunnskapsressursar

- Tilgang til og bruk av eit breitt tilfang av kunnskap
- Bevisst refleksjon over og utvikling av felles referanserammer
- Brei tilslutning til felles oppfatningar
- Kunnskapsforståinga og tilfanget av kunnskap blir kontinuerleg utvikla gjennom å kome opp med og introdusere nye idear

Auke av relasjonsressursar

- Eit nettverk av relasjonar som når mange partar i saka, og som knyter saman mange ulike nettverk
- Nettverksliknande struktur, med klare knutepunkt som mange har tilgang til
- Tilstrekkeleg med kanalar mellom nettverka, slik at dei ulike knutepunkta har kontakt
- Opne, oppriktige og tillitsfulle bindingar til regulerande og allokerande maktorgan

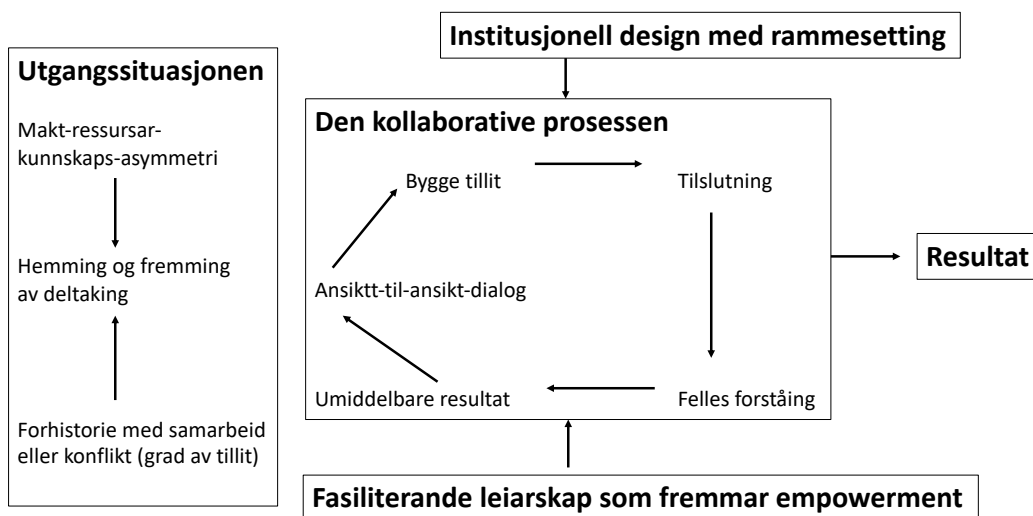
Auke av mobiliseringsevne

- Kontekstar der strukturelle endringar legg til rette for endring
- Det bør også til ei viss grad vere semje om måla for arbeidet
- Ha evne til å identifisere arenaer der makt over nøkkelressursar og regelverk ligg, og der reell endring kan skje. I tillegg må ein ha evne til å oppretthalde presset mot desse arenaene
- Ha eit breitt repertoar av teknikkar for mobilisering å velje mellom, og evne til å velje dei rette teknikkane avhengig av kontekst
- Ha tilgang på endringsagentar som kan inneha posisjonar i knutepunkta, men ikkje på ein måte som gjer at initiativet ikkje kan overleve utan dei. Endringsagentane må kunne opptre konsentrert, utan å miste målet av synet

Modellen formidlar at den institusjonelle kapitalen er avgjerande for korleis eit lokalsamfunn eller ein stad greier å handtere den interne utviklinga og dei eksterne kreftene sine moglegheiter og truslar til å nå sine felles mål. Det vil innebere å bringe eit lokalsamfunn frå tilstanden på tidspunkt t til ein annan tilstand på tidspunkt $t + 1$. Denne prosessen kan ha tre utfall: (1) *Innelukking*, dvs at lokalsamfunn og stader kan ha ein institusjonell kapasitet som

overser eller ignorerer truslane og moglegheitene. Dette kan hovudsakleg skuldast at ein manglar kunnskaps- og relasjonsressursar, men også at dominerande nettverk har makt til å definere korleis verkelegheita skal oppfattast. (2) *Handlingslamming*, dvs. at lokalsamfunn og stader kan ha kapasitet til å erkjenne truslar og å sjå moglegheiter, men har ikkje mobiliseringsevne til å gjere noko med dei. (3) *Transformering*, dvs. at lokalsamfunn og stader har ein sterk nok institusjonell kapasitet til å mobilisere kunnskaps- og relasjonsressursane til å gjennomføre ein politikk til det beste for seg.

Vidare vil vi trekke fram Douglas mfl. (2020) som har lansert ein Collaborative Governance Case Database med oversikt over detaljerte kasus-studier på governance-strukturar frå heile verda. Dei trekker tekker spesielt fram Ansell og Gash (2007) si metaanalysen av 137 teoretiske og empiriske kasus-studier der dei identifiserte kritiske variablar, både strukturelle og relasjonelle, som har stor betydning for utvikling av samarbeid mellom ulike organisasjonar. Samtidig skriv til at analysen ikkje må forståast som komplett eller endeleg, men som eit grunnlag for empirisk testing og teoriutvikling. Dei argumenterer for at analysen kan fungere som eit rammeverket til vidare forskning med sikte å identifisere sentrale utfordringar og kausalsamanhengar. Sjå figur 6.2.



Figur 6.2 Ein modell for kollaborative prosessar (Basert på Ansell og Gash, 2007:550)

Dei stiller saman funna sine i ein modell som har fem hovudkjenneteikn:

1. Ein kollaborativ prosess krev ein *institusjonell design* med rammer for prosessen med krav om openheit og brei deltaking, om forum og andre møteplassar, og med klare spelereglar og mandat m.m. Designen skal ta i vare og fremmar prosessens aksept og legitimitet.

2. Ein *utgangssituasjon* som kan vere prega av asymmetrisk makt, kunnskap og ressursar, av relasjonar som hemmar og fremmar deltaking, og ei forhistorie med mykje samarbeid eller konflikt. Alle desse faktorane påverkar den kollaborative prosessen.
3. Den *kollaborative prosessen* blir omtalt som ein interaktiv og sirkulær læringsprosess der ansikt-til-ansikt dialog er nødvendig men ikkje tilstrekkeleg til å fremmar tillit og respekt mellom aktørane. Auka tillit vil i sin tur påverkar tilslutning og eigarskap til prosessen, erkjenninga av gjensidig avhengigheit og viljen til endring. Når denne tilslutning er til stades vil det vekse fram felles situasjonsforståing, identifisering av felles verdiar og eit klarare felles formål med samarbeidet som i sin tur kan føre til gjennomførte aktiviteter og små umiddelbare resultat som motiverer til vidare samarbeid.
4. Modellen skal *sjølvstøtt gir resultat på både kort og lang sikt*, og både konkrete målbare resultat og ha positiv innverking på dei sentrale verdiane i samfunnet og på den kollaborative prosessens handlingskapasitet og legitimitet.
5. Vidare krevst det ein *fasiliterande leiarskap* som legg vekt på oppretthalde klare spelereglar, bygge tillit, legge til rette for dialog, og utforske gjensidige gevinstar. Der insentiva til å delta er svake, der makta og ressursane er asymmetrisk distribuert, og der tidligare motsetningar er høge, blir leiarskap desto viktigare.

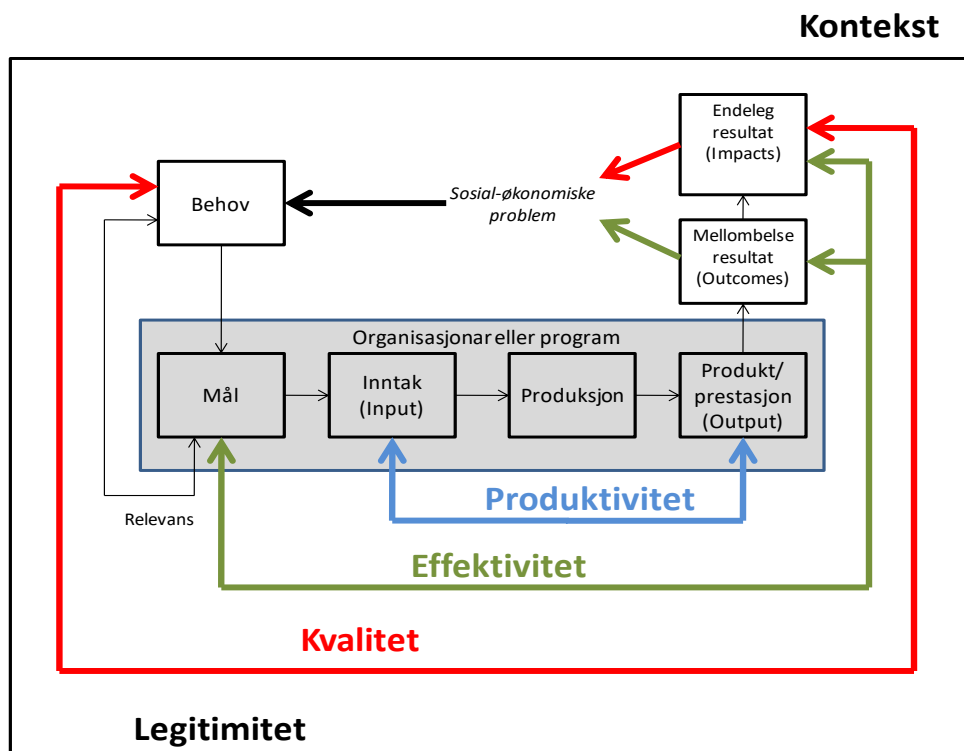
Vi vil hevda at det er stor grad av samanfall mellom Healey, de Magalhaes og Mandipour (1999) og Ansell og Gash (2007) sin funn og modeller, og forskinga deira bygger også opp om vår eiga forskning og den modellen for plan- og utviklingsarbeid som vi presenterer i kapittel 8. Alle desse tre modellane har til felles å ta utgangspunkt i at politikktutforming kan forståast som ein systemteoretisk produksjonsprosess.

Politikk som ein systemteoretisk produksjonsprosess

Dei refererte arbeida til Healey, de Magalhaes og Mandipour (1999) og Ansell og Gash (2007) samsvarer godt med det som ut frå systemteori blir framstilt som den politiske prosessen, jf. til dømes Pollitt og Bouckaert (2000:106), og som vi har teikna ein variant av på figur 6.3. Modellen formidlar at med utgangspunkt i resultat og konsekvensar av tidlegare politikk veks det fram behov og formulerte mål for endringar som gjennom prosessen blir konkretiserte som saker og sette på den politiske dagsordenen (inntakssida). Deretter følgjer det som kan kallast å få til ein problemløysande produksjon (avgjerdssida / produksjonssida) som så medfører konkrete produkt, prestasjonar og effektar (uttakssida). Det vi skal legge merke til, er at modellen skil klart mellom produkt / prestasjonar og konsekvensane / effektane av produksjonen. I engelskspråkleg litteratur skil ein klart mellom output, outcome og impact, medan vi i norsk samanheng har ein tendens til å kalle alt resultat. Sjå tekstboks 6.2. Dermed hamnar vi lett i den situasjonen at vi ikkje skil mellom *produktivitet, effektivitet og kvalitet*. Omgrepet produktivitet er knytt til uttakssida og seier noko om kor mykje ressursar vi bruker for å produsere bestemte produkt og prestasjonar. Dette blir også kalla indre effektivitet og kan oppsummerast i spørsmålet om vi produserer *rett*. Omgrepet effektivitet blir ofte presisert som ytre effektivitet for å understreke at det handlar om i kva grad produktet og

prestasjonen til den politiske prosessen gir ønskte resultat og effektar i høve til formulerte målsettingar, det vil seie om vi produserer det som blir oppfatta som det *riktige*. I tillegg kjem dei langsiktige følgjene av produksjonen, det vil seie i kva grad produksjonen innverkar på det å tilfredsstille behova i samfunnet og fremmer grunnleggande verdiar som demokrati og berekraft.

Resultat i form av effektar, konsekvensar og innverknader er vanskelegare å måle enn produkt og prestasjonar. I tillegg er det også vanskelegare å dokumentere logiske samanhengar mellom produksjonen og desse resultatata, fordi det er så mange andre faktorar som verkar inn. Til dømes kan folkehelsearbeidet i ein kommune lett gjere greie for produksjonen sin i form av kor mange saker dei har behandla, kor mange møte dei har hatt osv., men dei får problem når dei skal gjere greie for effekten av produksjonen i form av kva produksjonen har betydd for borgarane, og i kva grad det er andre forhold som har betydd meir. I slike situasjonar har vi som menneske ein tendens til å forklare oppnådde resultat med eigen aktivitet når resultatata blir vurderte som gode, og å skylde på andre og på endringar i samfunnet som vi ikkje har kontroll over, når resultatata er dårlege. Dette gjer at einskilde kallar resultat eit sleipt omgrep som må presiserast for å gi meining, og som kan brukast unyansert for å formidle at ein har omfattande produkt og prestasjonar, men at det er mange negative effektar og konsekvensar av denne produksjonen.



Figur 6.3 Ein systemteoretisk og 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. 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 sjølvstakt vere feil på varer og det kan vere at den som leverer tenesta ikkje har ferdigheiter til å utføre den, og dette må det sjølvstakt 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.

Tekstboks 6.2 Resultat – eit sleipt omgrep

- **Resultat 1. Produksjon og produktivitet (outputs).** Dette er resultat som auka produktivitet, dvs. meir produkt og prestasjonar for same innsatsmengd. Lett å måle og klar kausalitet.
- **Resultat 2. Effektivitet og enkle målbare resultat (outcomes).** Dette er resultat som betre effektivitet i høve til konkrete mål. Til dømes betre måloppnåing ved endra prosess, avgjerdsprosess, koordinering, organisering. Slike mellombelse og umiddelbare resultat kan vere lette å måle, dei endeleg resultatata kan vere vanskelegere å måle, og kausaliteten kan vere meir eller mindre uklar for begge resultatata.
- **Resultat 3. Kvalitet og behovstilfredsstilling (impacts).** Dette er endelege resultat i form av betre behovstilfredsstilling, t.d. ved redusert sektortenkning, meir fleksibel og lydhøyr offentleg sektor, auka kapasitet m.m. som har som konsekvens ei betre tilfredsstilling av behov. Vanskeleg å måle og uklar kausalitet.
- **Resultat 4. Legitimitet og formålsfremming (impacts).** Dette er resultat som fremmar ein betre "idealstat", dvs. bidrag til å realisere formåla og verdiane i den styringsforma vi ønskjer som demokrati, effektivitet, sjølvstyre, berekraft m.m. Vanskeleg å måle og uklar kausalitet.

Kjelde: Basert på Pollitt og Bouckaert (2000)

Resultat 2 Låg effektivitet. 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 skalaene 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 undervisinga. For mykje fokus på denne forma for resultat, kan medføre at undervisinga blir lagt om slik at elevane kan presentere best muleg på dei nasjonale prøvene, man ei slik omlegging kan gå ut over andre læringsmål og dermed medføre lågare kvalitetsresultat. Krav om auke effektivitet, dvs. betre måloppnåing ved å endra prosessar, koordinering, omorganisering m.m. gjeld sjølvstilt også alle delar av kommunane, men ikkje alle delane har like klare og talfesta effektivitetsmål som skuleverket.

Resultat 3 Låg kvalitet. 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 *kvalitetsmålsettingar*, og kan målast i form av graden av *behovstilfredstilling*. Om vi hentar fram att eksempelet om skuleverket, så inneber høg grad av kvalitet at elevane sin behov blir dekte. Det inneber mellom anna at kvar einskild elev sine behov for å lære, meistre og å bli sett og det å kunne realisere seg sjølv i ein skulekvardag der ein føle seg trygg og ivareteken. Dette er individuelle behov der grad av tilfredstilling sjølvstilt 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. 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 på den måten også auke legitimiteten til offentleg sektor.

Resultat 4 Låg demokratisk legitimitet. 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 demokrati og rettferdigheit. Her er det snakk om resultat i høve til verdiar 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 og folkehelse, 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 verdiar i vårt samfunn er demokrati, sjølvstyre, ytringsfridom, likeverd, rettferdigheit og lokal og globale berekraftig utvikling. Dette er verdiar som er nedfelt i

lovverket vårt og kjem mellom anna til syne som formålsparagrafar i sektorlover for skulen, barnehagar, helsetenester, folkehelsearbeid m.m.

Demokratisk legitimitet kan kome ovanfrå ved at overordna styresmakter gir ein sektor, eit område eller eit tema spesiell merksemd, løyver pengar, kjem med pålegg osv. Legitimitet nedanfrå kjem frå folket og ut frå kor sterkt dei støttar opp om sektoren, området eller temaet. Det vil seie at produksjonen deira har høg produktivitet, effektivitet og kvalitet og er i tråd med formåla for produksjonen. Sektorar kan som følgje av sin etablerte posisjon i styringsverket ha normalt god legitimitet, men også denne 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 fråteken ansvarsområde, til dømes spesialisthelsetenesta (sjukehusa), og som ei styringseining som ikkje synest å ha brei forankring i folket og tildelt legitimitet frå staten. Kommunalar 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 ovanfrå, og som dermed 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 ovanfrå samanlikna med folkehelsearbeidet.

New Public Management medfører fragmentering og svak demokratisk legitimitet

I motsetning til det lite innovative og byråkratiske regimet Tradisjonell offentleg administrasjon, skal Ny offentleg styring (New Public Management) gjere offentleg sektor meir innovativ, fleksibel og effektiv ved å innføre marknadsliknande konkurranse- og styringsteknikkar frå privat sektor (Osborne og Gaebler, 1992). Få evalueringar prøver å måle effektane av desse endringane i offentleg sektor (Pollitt, 2002), og evalueringane som er utførte viser eit samansett mønster av både positive og negative effektar (Pollitt og Bouckaert, 2000). Hood og Dixon (2015) har evaluert tre tiår med reform og endring i den britiske sentraladministrasjonen og har ikkje funne nokon del av det sentrale styringsverket som fungerer betre og kostar mindre, noko som har vore formålet med Ny offentleg styring. Innverknadene på offentleg sektor ser ut til å ha skapt eit uskarpt ansvar og ein institusjonell egoisme, og har dermed gjort samarbeidsdriven planlegging og innovasjon spesielt krevjande.

Moderniseringar av offentleg sektor med Ny offentleg styring som ideal legg ansvaret for oppnådde og manglande resultat på leiarane og deira organisasjonar. Men i praksis ser denne resultatstyringa ut til å legge vekt på å måle produktivitet framfor effektivitet, noko som medfører at leiarar og organisasjonar i offentleg sektor blir meir opptekne av å produsere rett i høve til standardar, manualar og prosedyrar enn å produsere det riktige og

samfunnsgagnlege. Dette utgjer ei stor utfordring for samfunnsplanlegginga, der forventninga er at både offentleg, privat og frivillig sektor skal bidra til ei ønskt samfunnsutvikling.

Ny offentleg styring er ei reformbølge som prøver å oppnå meir kontroll og meir fridom samstundes. Dette kjem no tydeleg til syne i innføringa av mål- og resultatstyring i offentleg sektor (MRS). Dei som har evaluert denne reforma, nøler ikkje med å karakterisere den som eit stort og komplisert kontrollorientert system, altså trekk ved det offentlege som ein ønskte å kome bort frå (Christensen mfl., 2002:100). Dei grunnir dette med at reforma har blitt prega av relativt sterkt detaljerte krav til å beskrive mål, resultatindikatorar og tiltak, og kravet om formalisert skriftleg rapportering mellom administrative einingar har auka sterkt. Innføringa av MRS har gitt som resultat eit kompromiss mellom klassisk byråkratisk regelstyring og moderne former for målstyring. Dei skriv vidare at MRS fungerer betre som administrativ kontroll over underordna instansar enn som reiskap for politisk styring. Oppsummert seier dei at NPM er ei avveging mellom kva vekt vi skal tillegge demokrati versus marknad som koordineringsformer i samfunnsutviklinga.

Det vi etter kvart ser, er at reformbølga har ein hybrid karakter som trekker i retning av både sentralisering og desentralisering, og som medfører oppdeling av makt og ansvar og lite heilskapstenking (Christensen og Lægreid, 2004:13):

- Frå økonomisk organisasjonsteori blir det henta argument om bruk av kontraktsarrangement mellom folkevalde og tenesteytarar frå offentleg, privat og frivillig sektor. Dette trekker i retning av sentralisering av politisk makt, sentral koordinering og styrking av politiske leiarar i høve til administrative leiarar.
- Frå managementteori blir det henta argument for meir autonome administrative leiarar med makt over gjennomføringa av politikken. Dette trekker i retninga av desentralisering, delegering og devolusjon og styrking av administrative leiarar i høve til dei folkevalde leiarane.

Ein openberr konsekvens av desse motstridane prosessane er ei auka horisontal og vertikal spesialisering og fragmentering. Makt blir ført lenger ned i det offentlege styringssystemet til eksisterande eller nye offentlege organisasjonar. Makt blir ført ut av det offentlege styringssystemet ved at funksjonar som tradisjonelt har vore organiserte saman, som politisk styring, forvaltningsoppgåver, eigeomsforvaltning, kontrollfunksjonar og tenesteproduksjon no blir lagde til sjølvstendige einingar. Felles for begge desse prosessane er at dei er underlagde eit etter kvart svært komplekst og rigid mål- og resultatstyringssystem som i stor grad manifesterer at heile systemet bygger på ein grunnleggande *mistillit* mellom partane. I tillegg kjem at dei mål- og resultatstyringsverktøya som bli nytta og er tilgjengelege, er meir utvikla for å måle *produksjon* enn å måle *effektane*, noko som medfører at ein set meir fokus på kvar einskild organisasjon sin produksjon enn på resultatata for samfunnet (Christensen og Lægreid, 2004; Christensen, 1991 og 2004). Ein kan seie at forvaltninga har blitt meir oppteken av *indre effektivitet* og produktivitet, og at *ytre effektivitet*, eller det å produsere det samfunnet har behov for eller etterspør, har blitt meir eller mindre oversett. Slik sett kan ein

seie at offentleg sektor har blitt meir lik privat sektor, og at ei utfordring for samfunnsplanlegginga er å få både offentlege og private aktørar til å vise *samfunnsansvar*.

I engelskspråklege land snakkar ein om at fokuset i offentleg sektor har blitt sett på *output*, og at *outcome* har kome i bakgrunnen. Norman (2006) skriv nettopp om dette med referanse til New Zealand, som var tidleg ute med å innføre Ny offentleg styring. Han påpeikar behovet for styring av *outcome* når systemet tvingar aktørane til å kvittere for *output*, og han etterlyser ein debatt om å få indikatorar for offentlege verdiar som demokrati, openheit m.m. inn i mål- og resultatstyringssystema. I Storbritannia har forskaren Hood og Dixon (2015) gjennomført ei større gransking kalla *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Forskarane konkluderer si drøfting med at det er vanskeleg å sjå at styringsverket no kostar mindre og leverer betre resultat. Dei forklarar situasjonen med at Ny offentleg styring som styringsreformer har medført: 1) Høgare kostnader som belastar offentlege budsjett som følgje av store transaksjonskostnader. 2) Meir klager frå institusjonar som produserer tenestene. 3) Demokratisk underskot og aukande mistillit mellom sentralforvaltninga og institusjonar, noko som fører til endå meir detaljert regulering og målstyring. 4) Det har vokse fram eit omfattande og uoversiktleg kontroll- og reguleringsbyråkrati som hemmar effektivitet og kreativitet.

New Public Management-reforma har utan tvil hatt stor innverknad på offentleg sektor. Oppsummert kan ein seie at offentleg sektor har blitt meir oppdelt, at einingane har blitt fokuserte på å nå produksjonsmåla sine, og at resultatata i form av summeringseffektar for enkeltindividua og samfunnet av dei ulike einingane sine handlingar i stor grad har blitt oversett. Etter vår vurdering er det truleg berre eit tidsspørsmål før desse manglane ved Ny offentleg styring blir avløyste av ei demokratibølgje som mellom anna vil bruke samfunnsplanlegging som ein reiskap for å hindre uønskte effektar av ukoordinerte handlingar. Men før vi kjem så langt, må planlegging framstå som ein logisk grunnleggjande politisk aktivitet. Sett i forhold til samfunnsplanlegginga vil dette innebere å styrke planlegginga sin territorielle dimensjon på kostnad av sektordimensjonen. Eller for å seie det på ein annan måte: Den sektorkoordineringa som vi etterlyser i det moderne samfunnet, kan berre oppnåast ved å skape ei territoriell motmakt mot den vertikale og sektoriserde styringsstrukturen (Amdam, 2005). Utfordringa blir då å konstruere politiske institusjonar som fremmar eit offentleg demokratisk medvit. Men denne utfordringa kan ikkje blir redusert til å gjere eit val mellom kollektive og individuelle synsmåtar på demokrati. I praksis er utfordringa å skape institusjonar etter idealet om sjølvstyre, noko som inneber eit styresett der autonome individ gjennom kritisk refleksjon er i stand til å ta ansvar for å leve under eit system med felles reglar (Petersson, 1999:259). Det handlar såleis om ein styringsprosess som gir demokratiet legitimitet til å skape ei moralsk plikt til å lyde kollektivt bindande avgjerder, sjølv om desse avgjerdene er i konflikt med individua sine eigne preferansar.

Framveksten av Ny offentleg forvaltning kan forståast som eit svar på svakheitene ved Tradisjonell offentleg administrasjon og Ny offentleg styring. Ifølgje Bryson, Crosby og

Bloomberg (2014) er Tradisjonell offentlig administrasjon retta inn mot høg produktivitet som kan gi høg input / output legitimitet. Ny offentlig styring skal fremme både produktivitet og effektivitet og skal dermed inkludere outcome-legitimitet, men som på grunn av institusjonell egoisme i praksis blir avgrensa til effektar i høve til konkrete målsettingar. Ny offentlig forvaltning skal fremme både høg produktivitet, effektivitet og kvalitet, noko som inkluderer impact-legitimitet. Dette styringsregimet ser på kompleksitet, fragmentering, silotenkning og einingsegoisme i Ny offentlig styring som ein del av problemet, noko som betyr at i Ny offentlig forvaltning så forventar ein at dei samhandlande aktørane erkjenner at dei er gjensidig avhengige av kvarandre, at dei stoler på kvarandre, og at dei bidreg i nettverk til å løyse problema og tilfredsstillende behova. Utfordringa, eller rettare paradokset, er at aktørar som jobbar i organisasjonar i offentlig sektor er prega av regimet dei arbeider i. Dei som arbeider i Tradisjonell offentlege administrasjon er opptekne av å følgje lov- og regelverk, og dei som arbeider i Ny offentlig styring-regime er opptekne av eiga måloppnåing. Difor opplever desse aktørane det som krevjande å involvere seg og delta i Ny offentlig forvaltning (Osborne og Gaebler, 1992).

Institusjonell kapasitet og behovet for ulike former for legitimitet

For å kunne utvikle og oppretthalde den institusjonelle kapasiteten og kapitalen, må den av folket blir vurdert som nyttig og legitim. Spissformulert kan ein seie at svak legitimitet medfører svak institusjonell kapasitet, og svak institusjonell kapasitet medfører liten svak legitimitet.

Rasjonalitetsomgrepet har stått sentralt også i drøftingar av omgrepet legitimitet. Max Weber sin legitimeringsteori om statleg verksemd har vore dominerande i samfunnsvitskapen og har danna grunnlaget for oppfatninga av den moderne staten sin autoritet. Denne autoriteten er knytt til at staten kan rettferdiggjere vala sine ut frå ein instrumentell rasjonalitet basert på nytte- og kostnadskalkulering der nødvendigheita av å realisere måla legitimerer maktbruken. Weber (1971) såg ikkje andre måtar å legitimere staten i moderne samfunn på. Demokrati eller konsensusavgjerder blei ikkje rekna som gangbare alternativ. Denne oppfatninga er i dag sterkt kritisert av mange, ikkje minst av Habermas (1984, 1987 og 1996), som argumenterer for legitimering av statleg verksemd gjennom opne og breie demokratiske meiningsdanningsprosessar.

Desse to syna er i dag representerte med det som blir kalla *managementretninga* og *demokratiretninga* innanfor teoriar om statsorganisering og politikktutforming. Dei to retningane konkurrerer med demokratiretninga om legitim autoritet. Etter managementretninga er det ingen annan gyldigheitsbasis for avgjerder enn den som blir godtgjort gjennom kriteria for resultatsuksess, det vil seie konsekvensvurderingar og effektivitetskalkuleringar. Ut frå dette blir menneska oppfatta som nyttemaksimerande individ, handling som ein teknokratisk praksis og styring og leiing som ein sjølvlegitimerande aktivitet. Mot denne oppfatninga står demokratiretninga av legitimitet som viser til eit breiare gyldigheitskrav. Kjernen i demokratiomgrepet er knytt til at folket er kjelda til legitimitet. Det

som skal vere gyldig for eit kollektiv, kan berre medlemmane sjølve avgjere når dei er samla til ei gruppe. Folkemeininga er difor intersubjektiv og blir danna i meiningsbrytingsprosessar. Gjennom ein offentlig diskusjon får ein prøvd standpunkt og testa meiningar, og gjennom denne intersubjektive prosessen blir det danna ein felles kollektiv vilje. Demokratiretninga går sterkt mot managementretninga si forståing av at folkemeininga er noko ein kan rekne seg fram til ved å telje stemmer, summere folks handlingar på økonomiske marknader, gjennomføre meiningsmålingar eller brukarundersøkingar. Etter demokratiretninga er folkemeininga under stadig endring som eit resultat av interaksjon mellom aktørar og påverknad av strukturelle krefter.

Eriksen (1993b) hevdar at rett nok skal offentlege institusjonar skaffe velferdsgode, men dei skal også gjere det på ein moralsk og etisk riktig måte. Spørsmål om framgangsmåtar og behandlingsprosedyrar er difor like viktige som spørsmål om økonomisk effektivitet. Det er individ sine krav på respekt og potensialet deira for utvikling som er den offentlege sektoren sin eigentlege eksistensgrunn. All politikk er basert på normative vurderingar om kva for mål som skal realiserast og kva for behov som skal tilfredsstillast. Det trengst difor eit moralsk perspektiv fordi ulike aktørar blir berørte, og det trengst etiske perspektiv fordi ulike verdiar og interesser har krav på forståing og respekt. Desse dimensjonane krev ein utvida rasjonalitetsstandard for den pragmatiske fornufta.

Etter vår vurdering kan Scott (1995:33) sitt arbeid om institusjonar sine tre pilarar hjelpe oss til å forstå vilkåra for danning og oppretthalding av institusjonar. Han skriv at det *institusjonelle* perspektiv på organisasjonar omfattar tre ulike "pilarar" som kvar for seg og i lag peikar på ulike trekk ved institusjonar som gjer at dei fungerer regulerande og stabiliserande. Han skriv at dei tre pilarane er *regulative*, *kognitive* og *normative* strukturar og aktivitetar som gir stabilitet og mening til menneskeleg åtferd. Han kan difor tolkast dit at han nyttar eit institusjonelt perspektiv som eit *metaperspektiv* til å knyte saman dei tre pilarane og til å lage ei overbygning som gir heilskap og legitimitet. Scott drøftar dei tre pilarane i høve til mange dimensjonar. Vi vil berre trekke fram nokre få her:

- Teoriar knytte til den regulative pilaren legg til vanleg til grunn det sosialrealistiske synet som bygger på rasjonell valhandlingsteori. Legitim åtferd er innanfor gjeldande lov- og regelverk.
- Teoriar knytte til den normative pilaren vil ein ofte finne ein stad midt mellom og omhandlar verdiar, moral og forventingar. Legitim åtferd er høveleg i forhold til gjeldande moral.
- Teoriar knytte til den kognitive pilaren legg til grunn det sosialkonstruerte synet som bygger på sosial praksis og læring gjennom deltaking. Legitim åtferd er den som blir støtta av gjeldande kultur.

Suchman (1995:574) definerer på same måte ein organisasjons legitimitet som ei allmenn oppfatning eller førestilling om at organisasjonen sine handlingar er ønskelege, korrekte og høvelege innanfor eit system av sosialt konstruerte normer, verdiar, meiningar og definisjonar. Ein organisasjon si tilpassing til omgivnaden kan då vere strategisk eller

institusjonell, eller ein kombinasjon av desse. Denne kombinasjonen er tydeleg i Scott (2014), som skil mellom tekniske og institusjonelle omgivnader. Dei institusjonelle omgivnadene er tredelte, slik at det til saman blir fire element i ein organisasjon sin omgivnad, og det er summen av dei som held organisasjonen oppe og gir han legitimitet. Eller som Scott (2014:134) skriv, blir institusjonar haldne oppe av pilarar eller mekanismar. Scott sin teori kan overførast til planlegging slik:

Regulativ legitimitet og mekanismar

Regulative mekanismar og legitimitet gir først og fremst makt til styringsverket basert på legale element som blir vedtekne av dei folkevalde. Her finn vi lover og regelverk som organisasjonar må innordne seg etter for ikkje å bli rettsleg straffa, men regulative mekanismar og legitimitet inkluderer også andre element som har ein regulativ funksjon. Det som blir oppfatta som faktum, evidensbasert kunnskap og anna forskning som viser sterke kausalsamanhengar mellom årsak og verknad, vil som regel verke styrande på korleis ein definerer problem og korleis ein løyser dei, og på korleis ein oppfattar situasjonen og korleis ein kan endre den. Dette inneber at planlegging og innovasjonar må vere innanfor lov- og regelverk og ikkje bryte med evidensbasert kunnskap. Den instrumentell rasjonaliteten står dermed sterkt i dei regulative mekanismane, men samstundes er det viktig å minne om at mange av dei strukturerande kreftene som er i desse mekanismane er skapt av menneske i kommunikative prosessar, og som dermed også kan endrast av menneske. Regulativ legitimitet oppnår ein organisasjon og nettverksorganisasjonar dersom dei bidreg til å løyse problem og til å tilfredsstille behov i samfunnet ved å følgje lov- og regelverk og gjere seg nytte av evidensbasert kunnskap. Dette inneber å formulere organisasjonens formål og syte for at den arbeider for å tilfredsstille dette, lage systematiske plan- og styringssystem som fremmar samarbeidsdriven planlegging og innovasjon, syte for nødvendige vedtak og at planar er i samsvar med lov- og regelverk og evidensbasert kunnskap. Konkret inneber det å forsvare eigen eksistens.

I den *regulative* pilaren blir aktørlogikken styrt av instrumentelle formålstenlege handlingar for organisasjonen der lov- og regelverk gir organisasjonen legitimitet til å iverksette legale sanksjonar mot ikkje ønska handlingar. Herunder kjem lover og regleverk, formelle makt- og styringssystem, protokollar, prosedyrer, straff og belønning. Regulativ legitimitet kan ein oppnå og oppretthalde når ein handlar i samsvar med desse lovene, reglane og forskriftene. Desse mekanismane har ein legal basis i lov- og regelverk som i demokrati blir vedtekne av folkevalde. Vedtekne lov- og regelverk gir legitimitet til å iverksette handlingar. Aktørane handlar ut frå ein instrumentell rasjonalitet og etterlever regelverket for å unngå sanksjonar eller for å oppnå belønningar. Døme kan vere kommunelova, plan- og bygningslova, skattelova, rekneskapslova, arbeidsmiljølova m.m. Dette blir kalla legal eller regulativ legitimitet. For at ein plan skal ha slik legitimitet, må planprosessen oppfylle krava i lov- og regelverket om varsling, medverking, høyringar, merknader, motsegner m.m., og sjølv planen og tiltaka den skisserer må vere innanfor lov- og regelverk med omsyn til teknisk utforming, konsekvensar for liv og helse m.m.

Normativ legitimitet og mekanismar

Normative mekanismar og legitimitet er verdier og forventingar som styrer åtferda. Det vil seie normer og verdier som formidlar kva som er rett og gale, og kva som er etisk og moralsk akseptert åtferd. Døme på slike verdier er levande demokrati, berekraftig samfunnsutvikling og sosial likeverd. Vidare er det her naturleg å ta med dei normative elementa av styringsregima Tradisjonell offentleg administrasjon, Ny offentleg styring og Ny offentleg forvaltning under desse mekanismane. Dei verdiane og normene som desse bygger på, har blitt vektlagt ulikt over tid og vitnar om endra syn på autoritetssystem. Til dømes er synet på innbyggjarane ulikt i dei tre. I Tradisjonell offentleg administrasjon blir dei kalla for klientar, i Ny offentleg styring blir dei kalla kundar, og i Ny offentleg forvaltning blir dei kalla for borgarar, noko som vitnar om langt meir likeverd mellom ekspert og innbyggjar enn omgrepa klient og kunde. Normer i samfunnet seier noko om kva samfunnet oppfattar som viktig, kva ein forventar av innbyggjarane, og dei skaper konforme fellesskap. Normativ legitimitet oppnår ein organisasjon og samarbeidande organisasjonar med å levere god kvalitet slik at problem blir løyste og behova i samfunnet blir tilfredsstilte samstundes som samfunnets grunnleggjande verdier som demokrati, likeverd og berekraft blir oppfylte. Dette betyr at planlegging og innovasjonar skal bidra til å tilfredsstille viktige behov og fremme sentrale verdier i samfunnet.

I den normative pilaren føler medlemmane seg moralsk forplikta til å gjere det som høver seg sett i forhold til organisasjonen sine normer og verdier. Her under kjem verdier, moral og forventingar. Elles kjem uformelle regime og autoritetssystem, konformitet, plikt, høveleg åtferd, sosialisering og sertifisering inn under denne pilaren. Desse mekanismane har ein djupare moralsk base, og blir internalisert gjennom indre så vel som ytre belønningar. Dei er moralske og sosiale forpliktingar som beskriv kva som er passande åtferd og den riktige tingen å gjøre. Normativ legitimitet er knytt til konsekvensar av handlingar, og at prosedyrar, strukturar og handlingar elles er innanfor aksepterte normer og gjeldande moral, forventingar og autoritetssystem. Det vil seie at normer og verdier formidlar kva som er rett og gale, og kva som er etisk og moralsk akseptert åtferd. Logikken blir styrt av det som er passande eller akseptabel åtferd. Overført til planlegging betyr dette at planen og planlegginga tek i vare demokratiske verdier som openheit, rettferd, likeverd, innsyn, og gir høve til brei deltaking. Vidare at planlegginga fremmer berekraftig utvikling og balanserer sosiale, økologiske og økonomiske omsyn på ein god måte. Tettstadutvikling kan her vere eit døme. Desse prosessane strir ofte med den normative legitimiteten fordi aktørane ofte prioriterer det å tilfredsstille egne behov framfor kva som tener heile tettstaden og samfunnet. Prosessane må då overtyde aktørane om at altruisme må gå framfor egoisme for å oppnå ein berekraftig tettstad.

Kognitiv legitimitet og mekanismar

Kognitive mekanismar og legitimitet er tankekonstruksjonar i form av kategoriar, typefisering og modellar / bilde som vi ber på, og som formidlar korleis noko bør vere, og som også pregar korleis vi oppfattar noko. I dette inngår også korleis vi ønsker at noko skal oppfattast som, og

dermed bidra til ein identitet. Her kan det nemnast som døme at så lenge Ny offentleg styring er den dominerande norma for eit godt styringsregime, vil organisasjonar strekke seg langt for å tilpasse både strukturane og prosessane i organisasjonen slik at dei kan framstå som moderne overfor omgivnaden. Denne tilpassinga skaper det ein kallar for strukturell isomorfisme. Når offentleg sektor no ønsker å framstå som moderne gjennom å fremme Ny offentleg forvaltning med samarbeidsdriven planlegging og innovasjon, så utfordrar det mange mentale bilde. For det først kan innovasjon bli oppfatta som eit nytt og uklart omgrep som medfører ulike forståingar. Aktørane kan lett snakke forbi kvarandre og dei kan operere med ulike handlingsmodellar for korleis det bør arbeidast for å vere innovativ. Innovasjon vil til dømes kunne bety å bryte med det innarbeidde bildet av einingsleiarar som einingsegoistar som innimellom spelar «svarteper» med kvarandre når dei dyttar personar og grupper med komplekse og gjenstridige behov over på andre sine einingar. Samarbeidsdriven planlegging og innovasjon krev at alle involverte aktørar utviklar eit mentalt bilde av at dei er gjensidig avhengige av kvarandre for å tilfredsstille behova i samfunnet. Skal samarbeidsdriven planlegging og innovasjon gi ønska effektar, blir det viktig å utfordre den gjeldande kulturen med sine tilvande handlingsmåtar og ikkje minst kognitive bilde. Det må innarbeidast nye prosedyrar og ikkje minst mentale bilde av korleis organisasjonen er og bør vere.

I den *kognitive* pilaren blir det teke for gitt at ein handlar i samsvar med organisasjonen sin dominerande tenkemåte i ei form for ortodoksi. Herunder kjem: meining gjennom visjonar, handlingar og symbol. Vidare kjem identitet, partnerskap, interaksjon, prestasjon, imitasjon / kopiering / læring inn under denne pilaren. Dette er mentale førestillingar som utgjer innhaldet i ei sosial verkelegheit og innanfor rammene der meining blir skapt. Kognitiv legitimitet blir oppnådd og oppretthalden når ein handlar i høve til ein felles definisjon av situasjonen, referansar, og tatt-for-gitt-forståingar. Denne legitimiteten er kulturelt støtta av og representerer ein ortodoksi og ein felles handlingslogikk. Kognitiv legitimitet er knytt til det som er kulturelt støtta. Dette er tankekonstruksjonar i form av modellar / bilde som vi ber med oss og som seier noko om korleis ting er og bør vere. Dei utgjer ein form for maktstruktur eller ortodoksi som krev at åtferd skal vere i samsvar med dei etablerte kognitive bilda. Høg kognitiv legitimitet i vil seie at planlegginga og planen er innanfor gjeldande standardar. Ein plan som argumenterer med berekraftig utvikling og foreslår bygging av høghus nær kommunikasjonsknutepunkt i tettstader dominert av tette lave bygg, utfordrar ortodoksien. Det same gjer planar om rekkehus i utkantkommunar som berre har vore vane med bustadfelt med einbustadar på store tomter. Eller når kommunereforma fremmar ønske om langt større kommunar. Slike forslag rokkar ved eksisterande maktstrukturar og våre kognitive bilde av korleis ting er og bør vere. Difor blir slike planar svært ofte møtt med sterk motstand. Endring av kognitive bilde kan ofte ta lang tid og krev modning og erkjenning hos dei involverte.

Pragmatisk legitimitet og mekanismar

I institusjonell teori blir regulative, normative og regulative mekanismar knytte til institusjonell legitimitet. For organisasjonar seier desse noko om relasjonane mellom organisasjonen og

konteksten der dei ulike mekanismene kan oppfattast som strukturerande krefter som verkar mellom omgivnaden og organisasjonen. Ifølgje Klausen (2001) er det den institusjonelle omgivnaden som definerer kva som til ei kvar tid blir opplevd som riktig og gale, og kva som er god og dårleg åtferd. Med tekniske omgivnader blir meint omgivnaden der organisasjonen sin produksjon av varer og tenester skjer, der varene og tenestene blir betalte for, og der produktivitet får si verdsetting (Busch, Johnsen og Vanebo, 2003). Den mekanismen eller legitimiteten handlar mykje om vurdering av nytte og om kalkulering av nytte versus kostnad. Det betyr at handlingar skal vere nyttige målt i form av auka produktivitet. Det å kunne vise til høg produktivitet, kan bidra til auka pragmatisk legitimitet.

Den fjerde forma for legitimitet eller mekanisme er knytt til tekniske omgivnader og til ein nyttemaksimerande logikk. Teknisk miljø er der organisasjonens produksjon av varer og tenester skjer, og der organisasjonen får betaling og belønning for sin produksjon, produktivitet og effektivitet. For å oppnå og oppretthalde legitimitet i det tekniske miljøet krevst det pragmatiske handlingar og dokumentert nytte, derfor namnet pragmatisk legitimitet. Pragmatisk legitimitet kviler på handlingar til sjølvrealiserande aktørar, som søker å maksimere sine fordelar. Det vil konkret seie at planprosessen og planen blir vurdert som nyttig. Aktørane vurderer her kostnaden opp mot nytten både når det gjeld om ein plan skal utarbeidast, og om planen og tiltaka i planen blir vurderte som nyttige for dei berørte partane. Til dømes kan grunneigaren, kommunen, entreprenøren, husbyggaren og andre involverte ha svært ulike vurderingar av kva som er nyttig for dei, og ofte kan planprosessen bli konfliktylt når aktørane prøver å maksimere si eiga nytte. Slike situasjonar krev mekling og konfliktløsning.

Scott (2014) meiner at institusjonen sin legitimitet er basert på at dei tre pilarane sine relasjonar til omgivnaden, det vil seie at regulative, normative og kognitive krefter i omgivnaden støttar opp om dei tilsvarande kreftene i organisasjonen, sjå figur 6.4.



Figur 6.4 Institusjonar sine pilarar Kjelde: Basert på Scott (1995/2014)

Han presiserer difor at det nyinstitusjonelle perspektivet hans berre gir meining når ein oppfattar organisasjonar som opne system og vektlegg den kognitive sida av organisasjonar. Han trekker vidare fram at det institusjonelle perspektivet særleg synleggjer relasjonane mellom institusjonen og omgivnaden, og at institusjonar er utsette både for ovafrå-og-ned-krefter og nedafrå-og-opp-krefter. Men dette fører han også over i spørsmål om det er slik at pilarane er ordna i nivå, og at det kanskje er slik at det kognitive nivået er djupast og danner fundament for dei andre pilarane. Scott (2014) nøyer seg berre med å stille dei spørsmåla, men skriv at mekanismane gir legitimitet på kvar sin måte, men at dei kan vere i konflikt. Kva som blir oppfatta som legitimt avheng av kva for mekanismar som blir vektlagte. Det kritiske spørsmålet blir då om høg legitimitet knytt til ein av mekanismane er nok, eller om alle mekanismane må ha eit minimum av legitimitet.

Her kan det leggst til at Buanes og Jentoft (2009) drøftar profesjonar og disiplinær i eit institusjonelt perspektiv og understrekar at tverrfaglege og interdisiplinære tilnærmingar til avgrensing og løysing av problem uunngåeleg vil møte på barrierar som er av strukturell, kulturell og kognitiv art. Ein av grunnane til dette er at problem ikkje er samansette slik som profesjonar og disiplinær over tid har blitt avgrensa i høve til kvarandre. Ved hjelp av Scott (2014) sitt institusjonelle konsept med ulike mekanismar / pilarar får dei klart fram at profesjonar og institusjonar fungerer som eit regulativt system med m.a. etiske regelverk og sanksjonar, eit kognitivt system som kontrollerer og utviklar deira eigen kunnskapsbase, og eit normativt system om m.a. kva som er viktig og forventningar om korleis problem skal analyserast og løysast. Men slike institusjonelle trekk inneber også avgrensingar slik at ein berre har kunnskap, omgrep, modellar til å sjå delar av problema og dermed også berre delløysingar. Ei kvar form for samarbeid på tvers av profesjonar og disiplinær vil utfordre desse systema og dermed dei institusjonelle mekanismane / pilarane. Implikasjonane av dette er at kollaborativ planlegging og netterverksstrukturar inneber at aktørane må supplere og ikkje minst utfordre kvarandre sine problemforståingar og handlingsmønster, og på den måten få fram nye felles perspektiv, og ikkje minst nye og meir problemorienterte handlingar. Men for dei involverte kan det å støtte opp om slike nye problemforståingar og nye løysingar vere utfordrande fordi dei kan risikere sanksjonar og ekskludering frå sin eigen profesjon eller disiplinær når ein går ut over den definerte normale praksisen i profesjonen / disiplinæren. På den måten kan dei institusjonelle trekka utgjere ei strukturerande kraft på dei samarbeidande aktørane i plan- og innovasjonsarbeidet. Vidare er det ofte slik at etter kvart som profesjonar og disiplinær får meir og meir institusjonelle trekk, kan det som var faglege føresetnader, bli oppfatta som faktum, dvs. meir som objektive sanningar eller sosiale konstruksjonar. Slike utviklingsprosessar kjenner ein til frå fagdebattane både når det gjeld planlegging og innovasjon, og ein av dei store debattane er som vi har omtalt ovafor, om ein skal vektlegge instrumentell eller kommunikativ rasjonalitet i planlegginga.

Den politiske prosessen som ein politikklegitimerande demokratisk prosess

I teoriar om politikkdanning blir gjerne Max Weber sitt syn på legitimering trekt fram. Han seier at statleg verksemd sin legitimitet er knytt til at staten kan rettferdiggjere sine val i forhold til instrumentell effektivitet basert på nytte- og kostnadskalkulering. Max Weber (1971) skriv om ein legitimeringsteori knytt til rettferdiggjering av rettsstatar. Hans teori har lenge vore dominerande i samfunnsfag, og har danna grunnlaget for oppfatninga av den moderne statens autoritet. Ifølge hans teori, kan ein stat rettferdiggjere sine avgjerder med effektivitet basert på instrumental kost-nytte-kalkulering.

Mange, og ikkje minst Habermas (1996), har kritisert denne oppfatninga, og argumenterte for opne og breie demokratiske meningsdannande prosessar. Han meiner at den demokratiske prosessen har ein verdi i seg sjølv. Perspektivet er at med utviklinga av demokratiet i det moderne samfunn, har vi institusjonalisert ordningar for å legitimere rettssikkerheita. Men ein institusjon sin legitimitet vil ha ulike meningar alt etter kva for rasjonalitet ein legg til grunn, og dei ulike formene for rasjonalitet er ikkje gjensidig utelukkande. Dei synest heller å supplere kvarandre, og utfordringa er å finne ein tenleg kombinasjon. Modernitet ligg som ein viktig premis i argumentasjonen for ein slik kombinasjon (Giddens, 1990; Etzioni, 1988 og 1993; Friedmann, 1992; Friedmann og Weaver, 1979; Habermas, 1996 mfl.). I praksis er utfordringa å skape institusjonar og eit styresett der autonome individ gjennom kritisk refleksjon er i stand til å ta ansvar for å leve under eit system med felles reglar. Det handlar såleis om demokratiets legitimitet til å skape ei moralsk plikt til å følgje kollektivt bindande avgjerder sjølv om dei er i konflikt med individuelle preferansar (Pettersson, 1999:259).

Her er vi framme ved kjernepunktet til Habermas sine arbeid (Habermas, 1984, 1987 og 1996). Habermas (1996) tek igjen problemstillingar han starta med på femtitalet, nemleg føresetnadene for fornuftig kommunikasjon om samfunnsproblem og om kva demokrati kan bety. Perspektivet er her at med oppbygginga av den demokratiske rettsstaten i det moderne samfunn har vi fått institusjonalisert ordningar for å legitimere rettsstaten. Resonnementet er at det ikkje finst eksterne autoritetsinstansar som garanterer legitimiteten til den demokratiske rettsstaten. Den må sjølv sikre seg legitimitet gjennom frie offentlege viljedanningsprosessar. Han prøver å knyte saman inntakssida og uttakssida av den politiske prosessen ved å stille krav til diskursane i dei ulike fasane av prosessen. Formålet med det er å kome fram til ein politikk som blir oppfatta som fornuftig. Vi meiner at denne prosessmodellen kan overkomme mykje av den kritikken som blir retta mot dei tre synsmåtane på utviklinga av demokrati, ein kritikk som blir grunnlagt i synsmåtane sine mangelfulle forståingar av og forklaringar på korleis institusjonell kapasitet blir bygt og endra over tid.

Det går fram av det vi har skriva så langt at både Habermas, Scott og Suchman meiner at politiske institusjonar er avhengige av prosessar som består av ulike diskursar og mekanismar for å oppnå høg grad av legitimitet. Vi tolkar Habermas 'ulike diskursar og Scotts' ulike mekanismar for å være analog, og vi trur at deira omgrep kan brukast til å forstå og

forbetre praktisering av plan- og innovasjonsarbeid. Habermas sin teori om kommunikativ handling representerer eit breitt konsept som inkluderer både instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Teorien fokuserer på den sosiale læreprosessen mellom interaktive individ framfor isolerte individ. Teorien gir ei forklaring på korleis felles forståing, lokale band og kollektiv identitet blir skapt i kommunikative prosessar mellom individa (Miller, 1992). Prosessen sin meningsdannande funksjon kan difor bidra til legitimering av politiske institusjonar (Jacobsson, 1997; Manin, 1987).

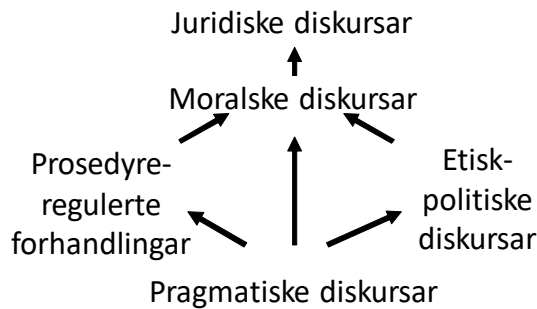
Habermas prøver gjennom sin teori om kommunikativ handling å utvikle omgrep for å forstå korleis normer og solidaritet blir skapt i fellesskap. I dette ligg ein føresetnad om at konsensus er mogleg og at aktørane ønsker å oppnå ein felles vilje. Mange kritikarar av slik konsensusbygging hevdar at dette berre kan vere mogleg og ønskeleg i små grupper. I boka "*Between facts and norms*" vender Habermas attende til problemstillinga han starta med på femtitalet, nemleg føresetnadene for fornuftig kommunikasjon om samfunnsproblem og om kva demokrati kan bety (Habermas, 1996). Perspektivet er her at med oppbygginga av den demokratiske rettsstaten i det moderne samfunn har vi fått institusjonalisert ordningar for å legitimere rettsstaten. Resonnementet er at det ikkje finst eksterne autoritetsinstansar som garanterer legitimiteten til den demokratiske rettsstaten. Den må sjølv sikre seg legitimitet gjennom frie offentlege viljesdanningsprosessar.

Den offentlege viljesdanninga har små mulegheiter til å bli direkte omgjort til offentleg politikk, og treng retten som medium til å skape lojalitet og forplikting. Retten bidreg til stabilisering av forventingar og handlingar, men det føreset at retten sjølv har kome i stand på ein legitim måte. Habermas sin modell er at den *sosiale makta* i sivilsamfunnet skal uttrykkast som den *kommunikative makta* i fri meningsdanning i det politiske offentlege rom, og derfrå nedfellast i *administrativ makt* i form av lover og regelverk som regulerer statens mulegheiter til å organisere, sanksjonere og iverksette.

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 (Eriksen, 1994:6). Det er i desse det kviler ein fundamental bakgrunnskonsensus som gjer at konflikhtar og ustabilitet i slike samfunn kan taklast.

På denne måten kjem Habermas fram til det normative standpunktet at samfunnet gjennom institusjonelle reformer bør vitalisere sambandet mellom det sivile samfunnet og det politiske systemet. Habermas imøtegår den tidlegare kritikken mot den kommunikative rasjonaliteten si vektlegging på mulegheiter for konsensusdanning. Dette gjer han med å introdusere fleire diskursar med tilhøyrande rasjonalitetsformer. Her blir det skilt mellom nyttekalkulering, etikk, moral og rettsreglar, og ideelle samtalar blir skilde frå forhandlingar. Dermed formulerer Habermas ein modell for politisk viljesdanning som kan starte med pragmatiske diskursar om nyttekalkuleringar. Prosessen held fram med etiske diskursar om individuell og kollektiv identitet og sjølvforståing, går over i moralske diskursar om standpunkt

i interessekonfliktar let seg generalisere til grunnleggande verdiar, og blir avslutta med juridiske diskursar om rettsreglane sin konsistens. Sjå figur 6.5.



Figur 6.5 Ein politikklegitimerande demokratisk prosess. Kjelde: Basert på Habermas 1996:207.

Habermas (1996) er opptatt av føresetnadene for fornuftig kommunikasjon om samfunnsproblem, og av kva demokrati kan bidra med i den samanhengen. Drøftinga av desse spørsmåla fører han fram til standpunktet om at det ikkje er aktørane sin individuelle moral som er avgjerande for samfunn si evne til solidariske handlingar, men heller dei prosedyrane for kollektiv viljesdanning og kollektiv avgjerdstaking som er institusjonaliserte i moderne rettsstatar. Desse prosedyrane eller politiske institusjonane bygger på ein fundamental bakgrunnskonsensus i samfunn som gjer det mogleg for samfunn å hanskast med konfliktar og ustabilitet. Han meiner at desse prosedyrane er oppbygde av fleire ulike diskursar med tilhøyrande rasjonalitetsformer som til saman dannar ein legitimerande prosessmodell for *den logiske politiske viljesdanninga* (sjå også Eriksen og Weigård, 1999):

- *Pragmatiske diskursar* gjeld spørsmål som kan svarast på med empirisk kunnskap, til dømes kva for middel som er eigna til å nå eit gitt mål. Nytte- / kostnadskalkylar og tekniske samvegingsprosedyrar strekker til for å legitimere slike avgjerder. Motsetningar på dette nivået gjeld ikkje den kollektive sjølvforståinga, aktørane blir rekna som "frie" til å realisere det gode liv for seg.
- *Etisk-politiske diskursar* gjeld avklaring av kollektiv identitet, kollektiv sjølvforståing og handtering av interessekonfliktar, det vil seie kva som er det gode liv for eit gitt sosialt fellesskap. Slike spørsmål kan avgjerast relativt i høve til den aktuelle konteksten.
- *Moralske diskursar* er nødvendig når vi må finne løysingar som er gyldige på tvers av ulike grupper sine oppfatningar om kva som er det gode liv. Det vil seie kva som er riktig å gjere når handlingar har konsekvensar for andre. Moralske diskursar gjeld

difor spørsmål om kva som er det gode samfunn, dvs. kva som er rettferdig og kva for handlingar som kan gjerast allmenne på tvers av ulike verdiar og etnisk tilhøyrighet.

- *Juridiske diskursar* er øvste nivået i den politiske prosessmodellen og gjeld rettsreglane sin konsistens. Det vil seie der politisk vedtaking av lov og regelverk, samt domstolane og administrasjonen si praktisering av lovverket. Det er med andre ord rettstryggleiken som blir prøvd i dei juridiske diskursane.
- *Prosedyreregulerte forhandlingar* er eit alternativ til etisk-politiske diskursar og er relevant når det ikkje er utsikt til genuin semje eller konsensus. Som alle andre forhandlingar vil desse også innehalde grader av tvang der deltakarene sine ressursar og korleis dei disponerer desse er avgjerande for kompromisset ein når fram til.

Eit hovudformål med diskursane i denne modellen er å gi statsmakta og rettsreglane ein demokratisk legitimitet. Habermas hevdar såleis at vi kan forstå den logiske politiske viljesdanninga som ein prosess som startar med pragmatiske diskursar. Denne forma for diskurs kan brukast så lenge ein drøftar empiriske fakta og konflikhtar som er avgrensa til data. Når konflikhtar om interesser og verdiar oppstår, er anten den etisk-politiske diskursen eller den moralske diskursen eigna, alt etter kva konflikten gjeld. Til slutt skal prosessen resultere i legitimering av institusjonar, normer og rettsreglar som kjem fram gjennom juridiske diskursar. Prosedyreregulerte forhandlingar kan vere eit alternativ dersom det ikkje er utsikter til semje, men som Eriksen (1994) presiserer, må prosedyrane som regulerer forhandlingane, kunne forsvarast i diskursar. Med dette formidlar Habermas at ei legitim avgjerd ikkje reflekterer alle sin vilje, men ei legitim handling er den som kjem som eit resultat av at alle berørte har drøfta opent kva som skal gjerast.

Habermas (1996) meiner at gjennom ein slik viljesdannande prosess blir den sosiale og kommunikative makta transformert til administrativ makt gjennom vedtaking av lover og regelverk. Slik sett blir ein politisk viljesdannande prosess ein institusjonsbyggande aktivitet der folket vedtek lover som skal gjelde for seg sjølve. Med andre ord er prosessen eit middel til å lage og å endre lover. Habermas reknar lover som eit supplement til moral når det gjeld problem med koordinering av menneske i store komplekse samfunn med storskala-institusjonar som marknadsøkonomien. I slike samfunn kan ikkje alle menneske samhandle ansikt til ansikt, men ein treng lover som kan regulere åtferda mellom menneska. Ein rettsstat er nettopp karakterisert med sitt lovverk som er det medium folket styrer seg med. Slik sett kan Habermas sin viljesdannande prosess også oppfattast som ein legitimerande prosess. Etter mi vurdering er Habermas sin modell svært eigna til å skape fruktbare relasjonar mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, og mellom individuelle og kollektive handlingar.

Konklusjon

Så langt ser vi at kritikken av og den sviktande tiltrua til instrumentell rasjonalitet har dreidd søkelyset over på modellar som bygger på kommunikativ rasjonalitet. Denne endringa gjeld også synet på planlegging, noko som medfører vesentlege endringar i forholdet mellom planlegging og politikk. I instrumentell planlegging blir planlegginga avgrensa til ein fagleg

objektiv aktivitet som går ut på å førebu politiske avgjerder. Men kommunikativ planlegging bygger på at oppfatninga av notida og framtida blir forma i intersubjektive læreprosessar mellom aktørar. Planleggaren blir ein av mange aktørar som bidreg i prosessen. I instrumentelle planleggingsprosessar er det i teorien mogleg å skilje politikk og planlegging, men dersom vi tek som utgangspunkt at planlegging og politikk kan skiljast, kan vi lett gå i den fella at vi oppfattar planlegging som noko positivt, fordi vi tillegg den å vere logisk og funksjonell, og at vi oppfattar politikkkutforming som noko negativt fordi vi tillegg den å vere ulogisk og dysfunksjonell (Minogue, 1993:20). Vi meiner difor at det er viktig å oppfatte lokal, kommunal og regional planlegginga som ein del av politikkdanninga. Drøftinga i dette kapitlet viser at dei managementbaserte regima vi har vektlagt dei siste tiåra har medført einingsegoisme, fragmentering og dårleg kvalitet i form av manglande tilfredsstilling av grunnleggande verdiar og aktuelle behov i samfunnet. I sum har dette gitt svekka oppslutning om legitimiteten til offentleg sektor. Drøftinga trekker fram at skal vi greie å kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i kapasitetsbyggande og legitimerande politiske prosessar, som no synest vere nødvendige, må prosessen skore høgt på både objektivt målt og subjektivt vurdert produktivitet, effektivitet og ikkje minst kvalitet og legitimitet. Det er difor behov for å vektlegge meir demokratibaserte, horisontale og meiningsdannande regime med utgangspunkt i livsverda som kan supplere og svekke dominansen til det vertikale og økonomisk administrative styringssystemet.

Refleksjonsoppgåver

1. Gjer greie for omgrepet demokratisk legitimitet og reflekter over kva som skjer i eit demokratisk samfunn dersom styringsverket misser sin legitimitet.
2. Gjer greie for dei ulike formene for legitimitet som er omtalte i kapitlet, og drøft korleis elementa i politikkkprosessen kan koplast saman med formene for legitimitet i ein demokratisk kapasitetsbyggande og legitimitetsbyggande politisk prosess.
3. Gjer greie for dei ulike formene for resultat som er omtalt i kapitlet, og prøv å finne eksempel på dei som gjeld deg i din kvardag.
4. Planleggingsteoretikarar som Forester og Flyvbjerg er opptekne av makt og maktbruk i samfunnsplanlegging. Gjer greie for korleis omgrepet makt blir definert / anvendt i planlegging, og drøft korleis profesjonar og planleggarar kan utøve makt i konkrete planleggingssituasjonar.
5. Gjer greie for omgrepa institusjonell kapasitet og institusjonell kapital og drøft korleis modellen (sjå figur 6.1) for utvikling av institusjonell kapital kan brukast for å få til vellykka stadutvikling.
6. Gjer greie for omgrepet innovasjon i offentleg sektor og klargjer kva som må vere oppfylt for at ei endring kan reknast som innovasjon i offentleg sektor. Drøft likskap og ulikskap mellom innovasjon i offentleg og privat sektor. Bruk gjerne eksempel i drøftinga.

Supplerande litteratur

Bøker som har vore viktige for meg i mi faglege utvikling og som kan tilrådest som supplerande litteratur til dette kapittelet:

Flyvbjerg, B. 1991. *Rationalitet og Magt*. Bind 1 og 2. Odense: Akademisk Forlag.

Forester, J. 1993. *Critical theory, public policy and planning practice: toward a critical pragmatism*. Albany NY: University of New York Press.

Habermas, J. 1996. *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.

Scott, W.R. 1995/2014. *Institutions and Organizations*. London: Sage Publications.

Sager, T. 2013. *Reviving Critical Planning Theory: Dealing with Pressure, Neo-liberalism, and Responsibility in Communicative Planning*. Abingdon, Oxon and New York: Routledge.

7. Deltakingsspiralen og samarbeidsdrivne prosessar ⁶

I dette kapittelet tek vi utgangspunkt i at samarbeidsdriven planlegging og innovasjon må kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, og mobilisere eigne ressursar og arbeide for å betre dei strukturerande rammevilkåra. Samarbeidsdrivne prosessar blir forstått som ein læringsprosess som vekslar mellom kritisk erkjenning og ny praksis i ein spirallikande prosess som er innom dei fire elementa kvifor, kva, korleis og handling. Vi drøftar korleis desse fire elementa blir prega av både instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, av aktørar og strukturar, og kvifor deltakarane må utvise klokskap og reflektere over eigne og andre sine handlingar og meiningar om sosiale verdiar, relevant kunnskap og ferdigheiter for å kunne bidra til å auke nettverksorganisasjonars kapasitet og legitimitet. Dette kapittelet trekker på det vi har skrive så langt i rapporten, samstundes som det peikar mot kapitla lengre bak i rapporten og som handlar om korleis designe ein modell for samarbeidsdriven planlegging og kva for erfaringar vi har med bruken av modellen.

Introduksjon

Vi startar kapittelet med å minne om det vi har skrive ovanfor om at mellom andre Habermas (1992 og 1996) og Friedmann (1992) hevdar at i moderne samfunn dominerer den instrumentelle rasjonaliteten over den kommunikative rasjonaliteten, og at ein betre balanse er nødvendig for å legitimere politiske institusjonar og deira aktivitetar. Dei hevdar at moderniseringa har ført til auka vekt på instrumental rasjonalitet og det å fremme eigeninteresser, og at mindre vekt blir plassert på fellesskapen som dannar av moral og kollektive interesser. Friedmann (1992) meiner at instrumental rasjonalitet gjennomsyrrer private føretak og offentleg forvaltning. Han meiner vidare at denne prosessen har ein negativ effekt på kommunikativ sunn fornuft som i hovudsak blir halden i live i demokratiske styrande organ og i det sivile samfunnet. Friedmann hevdar at nøkkelen til vidare utvikling no er å styrke den sosiale makta i det sivile samfunnet og den politiske makta i dei demokratisk valde styrande organa. Men han er klar over at denne styrkinga ofte møter sterk motstand frå offentleg forvaltning og private føretak. Friedmann ønsker at politikk skal føre til danning av ein moralsk fellesskap, og at politisk aktivitet ikkje må reduserast til økonomisk kalkulering av nytteverdi og sosiologisk determinisme. Moderne samfunn må difor gjere kommunikativ rasjonalitet overlegen instrumental rasjonalitet fordi kommunikativ rasjonalitet kan bidra til å

⁶ Publiserte arbeid som dette kapittelet bygger vidare på:

Amdam, R. 2020: Planninginnovation in a collaborative framework. I: Hagen, A. og Higdem, U. (red). *Innovation in Public Planning. Calculate, Communicate and Innovate*. Cham, Sveits: Palgrave Macmillan.

Amdam, R. 2019: Klokskap og leiarskap i samarbeidsdriven innovasjon. I: Holmen, A.K.T og Ringholm. T. *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. Side 135-55.

bygge moralskapande lokalsamfunn og integrere individuelle og kollektive verdiar, interesser og behov (Friedmann, 1992).

Habermas (1996) og mange med han (til dømes Dryzek, 1990; Friedmann, 1992; Forester, 1993; Healey, 1997 og 2009) meiner såleis at i demokratiske politikklegitimerande prosessar må den kommunikative fornufta vere overordna den instrumentelle. Vidare hevdar både Healey (2003 og 2009) og Innes og Booher (2015) at kommunikativ planlegging, som naturleg nok vektlegg kva aktørane kan oppnå i fellesskap, må ta meir omsyn til dei strukturerande kreftene enn kva denne forma for planlegging til no har gjort, og dei argumenterer for å kombinere dei to rasjonalitetsformene.

Det er nettopp det å kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i demokratiske politiske prosessar som kan legitimere politisk styring som Habermas (1996) argumenterer for når han skriv om prosessmodellen for fornuftig politisk viljesdanning (sjå kapittel 6). Her snakkar Habermas om fleire ulike diskursar som til saman dannar ein politisk legitimerande prosess. Denne prosessmodellen har legitimitetsomgrep som liknar mykje på den delen av institusjonell organisasjonsteori som tillèt å oppfatte institusjonar som både over-individuelle sosiale fakta og samstundes reproduserte eller konstruerte gjennom praksisen til aktørane (Bukve, 2012:60).

Vi meiner desse bidraga kan sjåast i samanheng og kan vere ei rettesnor for korleis samarbeidsdrivne prosessar som kombinerer instrumentell og kommunikativ rasjonalitet kan utførast for å auke handlingskapasiteten og legitimiteten. I dette kapitlet skal vi drøfte kva ein slik kombinasjon betyr for planprosessen og deltakarane, og for nettverksorganisasjonars kapasitet og legitimitet.

Samarbeidsprosessar, demokratisk legitimitet og strukturerande krefter

Det synest vere store forventningar til at offentleg sektor gjennom planlegging og innovasjonar skal bidra til å løyse mange utfordringar i samfunnet, slik som auka behov for tenester, auka omfang av komplekse og gjenstridige problem, aukande demokratisk underskot og det å bygge kapasitet til å handtere globale politiske utfordringar (Torfing, 2016). Innovasjonar blir difor rekna som ønskeleg og nødvendig for å handtere slike utfordringar, men samstundes er det slik at måten vi organiserer og styrer samfunn på både hemmar og fremmar innovative løysingar. Difor er det viktig å hugse på konsekvensane av moderniseringsprosessen i offentleg sektor når ein diskuterer planlegging og behovet for auka aksept og legitimitet, sjå kapittel 2.

Konseptet med *samarbeidsdriven planlegging* (collaborative planning) er eit veletablert teoretisk konsept, og etter kvart har det også blitt publisert forskning på samarbeidsdriven innovasjon (Torfing, 2016; Torfing og Triantafillou, 2016; Hartley, Sørensen og Torfing, 2013). Sørensen og Torfing (2011:18) og Torfing (2016:237) omtaler samarbeidsdriven innovasjon (collaborative innovation) som ein planleggingsprosess der to eller fleire aktørar 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. Dette betyr at aktørane skal utfordre kvarandre sine perspektiv, problemavgrensingar og problemløysingar. Men det ligg makt i aktørane sine ulike disiplinær, sektorar, grupper og samfunn som utgjer institusjonelle strukturar som kan vere vanskeleg å endre. For å overvinne desse utfordringane, tar samarbeidsdriven planlegging og innovasjon utgangspunkt i eit pragmatisk perspektiv som kombinerer instrumentell og kommunikatív rasjonalitet.

Det er no aukande bevis for at samarbeid kan stimulere offentleg innovasjon (Bommert, 2010). Vi har ovanfor i kapittel 2 peikt på likskapar mellom samarbeidsdriven planlegging og innovasjon: Dei er begge opptatt av korleis ein bruker kunnskap til å gjere endringar, og det er ulike syn på korleis dette best kan gjerast. Begge erkjenner at dei involverte aktørane må akseptere at dei er gjensidig avhengige av kvarandre, og at dei må jobbe saman for å møte samfunnets behov. Denne multiaktør-prosessen skal samle akademikarar og utøvarar frå offentlege, private og frivillige sektorar for å samarbeide med klienten / brukaren / borgaren som likeverdige for å løyse problem og tilfredsstille behov.

Hartley skriv om innovasjon og trekker spesielt fram leiarane si rolle i nettverk (Hartley, 2005:33), og understrekar at enkeltaktørar er viktige i innovasjon, det same er grupper, lag og kritisk masse. Derfor er det viktig med ei klar forståing av kva som utgjer innovasjon og korleis offentlege leiarar kan samarbeide med andre for å fremme innovasjon i nettverk. Dermed blir det ei viktig leiaroppgåve å fremme innovasjon, og det er viktig at offentlege leiarar bidrar i utforminga og implementeringa av det ein kan kalle metastyringsstrukturar i form av planleggings- og læringsprosessar, og at dei skaper kulturar med verdiar, haldningar og handlingar som fremmar samarbeid og offentlege innovasjonar (Hartley, Sørensen og Torfing, 2013).

Sørensen og Torfing (2012:2) skriv at innsikt i samarbeidsdrivne prosessar krev refleksjon rundt offentleg leiing og administrasjon, og kanskje ei endring av det totale offentlege styringssystemet. Dei hevdar at det er nødvendig med ei sterkare vektlegging av Ny offentleg forvaltning (New Public Governance), eller det Hartley (2005) kallar Network Governance, fordi Ny offentleg styring (New Public Management) til ei viss grad ikkje har klart å stimulere til innovasjon. Sørensen og Torfing (2012) og Torfing (2016) hevdar at Ny offentleg forvaltning beint fram er ein føresetnad for vellykka samarbeidsdrivne prosessar. Men i praksis vil samarbeidsdrivne plan- og innovasjonsprosessar vere multi-aktørsamarbeid og ein arena med aktørar som representerer alle tre regima. Aktørar som er strukturerte av Tradisjonell offentleg administrasjon, vil betrakte hierarkiet som innovasjonsdrivar og vektlegge input- og outputlegitimitet. Dei som er strukturerte av Ny offentleg styring vil betrakte konkurranse som innovasjonsdrivar og vektlegge outcome-legitimitet, og dei som praktiserer Ny offentleg forvaltning vil vektlegge impact-legitimitet og legge til grunn at samarbeid i nettverk vil fremme innovasjon (Hartley, Sørensen og Torfing, 2013).

Institusjonar tilhøyrande Tradisjonell offentleg administrasjon og Ny offentleg styring får mykje legitimitet gjennom å vere ein del av den hierarkiske government-strukturen (input-

legitimitet), medan Ny offentlig forvaltning er ein del av governance-strukturen som i stor grad må skaffe seg legitimitet sjølv og er avhengig av aksept frå aktørane i nettverket (outcome- og impact-legitimitet). Dette betyr at nettverksorganisasjonar må kunne sjå sine konkrete mål og resultat i ein større samanheng, og for å evaluere korleis deira mål for produktivitet og effektivitet bidreg til kvalitet i form av gode tenester og langsiktig behovstilfredsstilling. Difor vil legitimiteten til og eksistensen av samarbeidsnettverk ikkje berre vere basert på lover, forskrifter, politiske avgjerder og tildelte pengar (input-legitimitet), men også på vurderingar av kva offentlig sektor leverer (output-legitimitet), korleis offentlig sektor leverer i forhold til mål og behov (outcome-legitimitet) og viktige verdiar i samfunnet som rettferdighet, demokrati og berekraft (impact-legitimitet). Som vi ser er legitimitetsomgrepet komplekst, jf. figur 6.3.

I institusjonell teori blir legitimitet delt i regulative, normative, kognitive og pragmatiske former (Scott, 1995). Nettverksorganisasjonar som institusjonar treng difor å skape sin eigen regulative, normative, kognitive og pragmatiske legitimitet, men for nettverksorganisasjonar er det ei spesiell utfordring å få dei ulike aktørane til å samarbeide for å oppfylle nettverkets felles formål og å bli einige om det som betyr noko i samfunnet. Det vil vere ein svært krevjande prosess for nettverksorganisasjonar å skape semje om dette dersom det felles formålet ligg langt utanfor dei ulike aktørane sine egne mål- og resultatforventingar. Difor kan det å lykkast med samarbeidsdrivne former for planlegging og innovasjon innebere at det må etablerast nye regulative, normative, kognitive og pragmatiske mekanismar i styringsverket. Sjå figur 6.5. Ikkje minst betyr det at vi må endre måten vi driv offentlig demokratisk planlegging og innovasjon på.

Samarbeidsdrivne prosessar, pragmatisk rasjonalitet og institusjonell kapasitet

Planlegging blir i denne rapporten definert i tråd med Friedmann (1987) som kunnskapsbasert styring for å oppnå visjonar og ønskje handlingar, og at makta til å kople kunnskap og handling er basert på instrumentell eller kommunikativ rasjonalitet. Friedmann (2003) beskriv instrumentell planlegging som eit instrument for kontroll og kommunikativ planlegging som innovasjon og handling. Den instrumentelle rasjonaliteten tar for gitt at planleggarane eller planinstitusjonane har legitim makt til å utforme prosessen, setje spørsmål på dagsordenen, ta avgjerder og setje i verk handlingar. Dette inneber at planleggingsaktørane kan definere kva som er relevant kunnskap og at dei har makt til å transformere kunnskapen til handlingar. Ei slik makt kan komme frå lov og forskrift, og frå den aksepten planen har i det formelle styringssystemet. Brukt i situasjonar der planleggingsaktørane både har makt og vilje til å implementere planen, kan instrumentell planlegging vere ein effektiv måte å transformere kunnskap til handling i ein målretta aktivitet. Men desse føresetnadene er sjeldan til stades i offentlig planlegging, og då er kommunikativ rasjonalitet og planlegging betre eigna. Den kommunikative planlegginga legg til grunn at mange aktørar og institusjonar har makt, at det eksisterer mange strukturelle krefter, og at planprosessen må gi planen tilstrekkeleg institusjonell og pragmatisk legitimitet.

Det institusjonelle perspektivet er sentralt i planleggingsteorien (Healey, 1997 og 2003; Innes og Booher, 2015; Davoudi, 2015). I desse publikasjonane står ofte dei kommunikative planleggingsformene i kontrast til instrumentelle former for planlegging. Basert på ein instrumental logikk i planlegging, må det vere årsakssamanhengar mellom kunnskap og handlingar, noko som inneber at kunnskap og handling kan skiljast og at ekspertar kan gi kunnskapen som utøvarane kan bruke i handlingar. I kommunikativ planlegging skal dialogen mellom likeverdige aktørar forvandle kunnskap og handling til ein prosess med refleksjon, læring og praksis. For samarbeidsdriven planlegging er det målet å kombinere dei to formene på ein pragmatisk måte. Healeys bok *Collaborative Planning* frå 1997 er truleg den intellektuelt rikaste versjonen av teori om samarbeidsdriven planlegging. Hennar bok inneheld kapittel om territoriell, økonomisk og miljøretta planlegging, og hennar perspektiv på sosiale prosessar trekker ikkje berre på Jürgen Habermas, men også Anthony Giddens og andre institusjonelle teoretikarar.

Mange har bidrege til å klargjere skilnader mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i planleggingsfaget (Davoudi, 2015; Ryddin, 2007, Healey, 2003 og 2009; Forester, 2012). I sin artikkel *A Turning point for planning theory? Overcomming dividing discourses*, tek Innes og Booher (2015) denne debatten noko lengre og framstiller *collaborative rationality* som ein mellomposisjon og argumenterer for at samarbeidsrasjonalitet og samarbeidsdriven planlegging kan bli ein kombinasjon av dei to formene. Dei skriv at: "*Collaborative rationality is an adaption from idea of communicative rationality to realworld practice of collaborative policy making with stakeholders.*" (Innes og Booher, 2015:15). Dei ser på samarbeidsplanlegging som ein måte å utfordre og bygge strukturell og institusjonell makt. Argumentasjonen deira har eit pragmatisk utgangspunkt om at når menneske har klart å skape institusjonar, kan dei også endre dei.

Ifølge Healey (2009) var sentrale pragmatikarar som William James og John Dewey filosofar som såg sosialt håp og menneskeleg potensial, og den pragmatiske filosofien har påverka planleggingsteorien enormt. Pragmatikarane forstod individuell identitet som danna i sosiale samanhengar gjennom alle slags relasjonar med andre menneske, og pragmatikarane har ei systemisk tilnærming til å forstå kompleksitet og handtere komplekse og gjenstridige problem. Å utvikle kunnskap blir rekna som ein prosess med å oppdage og lære gjennom erfaring, og pragmatismen legg til grunn at menneske og lokalsamfunn har kapasitet til å oppfinne, skape og transformere. Denne kapasiteten kan dyrkast gjennom kritiske og gjensidige refleksjonar i planlegginga, som ein praktisk lokal, sosial læringsaktivitet som bør trekke på heile spekteret av menneskelege kapasitet og fremme evna til kritisk refleksjon i det offentlege rom.

Pragmatisme synest også å ha påverka synet på innovasjon. Samarbeidsdriven innovasjon i offentleg sektor omtalt som ein kompleks og iterativ prosess der problem blir definerte nye idear utvikla og kombinert, prototypar og pilotar blir designa, testa og redesigna, og nye løysningar implementerte, spreidde og problematiserte (Hartley, Sørensen og Torfing, 2013:5; Sørensen og Torfing, 2011:39). Agger mfl. (2015:5) definerer derfor offentleg

innovasjon som å formulere, realisere og spreie nye offentlege aktivitetar, tenester og prosedyrar som fører til ei kvalitativ forbetring. Mulgan og Albury (2003:3) er meir konkrete på omgrepet forbetring når dei definerer offentlig innovasjon slik: *"Vellykka innovasjon er etablering og gjennomføring av nye prosessar, produkt, tenester og leveringsmetodar som resulterer i betydelegg forbetringar i produktivitet, effektivitet eller kvalitet."* (Vår omsetting).

Kort sagt, innovasjon er nye idear som fungerer fordi resultata er forbetra, og prosessane blir meir effektive. Men for å bestemme i kva grad innovasjonar lykkast, må disse spørsmåla besvarast: Fungerer endringa? Liker vi resultatet? Har den biverknader? (Gow, 2014:18) Dermed blir den innovative kapasiteten til nettverksorganisasjonar forstått som evna til å fange opp endringar i omgivnaden og mobilisere ressursar og kompetanse i innovative samarbeidsprosessar som tar sikte på å forbetre nettverkets konkurransefortrinn. Men ingen enkelt disiplin eller yrke kan handtere alle aspekta av slike innovasjonsprosessar (Fagerberg, 2005), og innovasjon må difor studerast med ulike perspektiv. Innovasjonsprosessar må difor betraktast som komplekse sosiale prosessar som er i stand til samhandling, læring og fornying (Brown og Duguid, 1991; Hamdouch, 2007; Bessant og Tidd, 2009). Dette er team som har vore drøfta i planleggingsfaget lenge, og då særleg knytt til instrumentelle versus kommunikative rasjonalitetsformer.

Når samarbeidsdrivne prosessar skal vere ein kombinasjon av kommunikativ og instrumentell rasjonalitet, blir planlegginga ein institusjon som søkar aksept og legitimitet i ein etablert og ofte dominerande styringsstruktur. Formålet med planlegging blir dermed tosidig, noko som Friedmann (1966:194) påpeikte då han gjorde eit skilje mellom allokativ og innovativ planlegging på bakgrunn av at det eksisterer betydelege åtferdsforskjellar mellom dei. I allokativ planlegging er måla alltid gitt, og problemet er å finne dei mest effektive verkemidla for å oppnå måla. Innovativ planlegging er definert som (1) å søke å legitimere nye mål eller oppnå resultat i høve til eksisterande mål, (2) å vere opptatt av å omsetje generelle sosiale verdiar til nye institusjonelle ordningar og konkrete handlingsprogram, (3) å vere meir interessert i mobilisering av ressursar enn i den optimale bruken av dei (4) å rettleie innovasjonsprosessar gjennom å tilføre informasjon om dei faktiske konsekvensane av handlingane. Friedmann (1966:202) argumenterer dermed for at den innovative planlegginga tar sikte på å endre dei normative parametra for allokativ planlegging. Tolkninga mi av dette er at Friedmann for mange tiår sidan beskrev det vi i dag kallar samarbeidsdriven planlegging som kombinerer instrumentell rasjonalitet og allokering med kommunikativ rasjonalitet og innovasjon.

Zakhour og Metzger (2018) diskuterer institusjonelle forståingar av demokratisk planlegging og understrekar det viktige med alltid å lokalisere offentlege avgjerder i forhold til dei kontekstuelle føresetnadene og det institusjonelle landskapet. Det vil seie at kollaborative prosessar må ta omsyn til dei strukturerande kreftene, men også utfordre dei same strukturerande kreftene med sikte på å endre dei. Vi tolkar det dei skriv som eit argument for å bygge vidare på den kommunikative planlegginga, og for å inkludere

instrumentell ekspertdriven planlegging i ein samarbeidsdriven- og kapasitetsbyggande planprosess som kan utfordre og endre institusjonalisert makt i lokalsamfunn.

Medan mange forfattarar har skrive om skilnaden mellom den instrumentelle og kommunikative rasjonaliteten i planlegginga (f.eks. Davoudi, 2015; Rydin, 2007; Sager, 1990), har berre nokre få skrive om korleis dei forskjellige formene for rasjonalitetar kan kombinerast i planleggingssystem (Alexander, 2000; Healey, 2003 og 2009; Forester, 2012; Innes og Booher, 2015). Mellom dei som har drøfta planlegging i høve til omgrepa institusjonell kapital og kapasitetsbygging, synest det å vere semje om at det er mange vilkår som må vere til stades for at prosessane skal vere kapasitetsbyggande (Amin og Thrift, 1994; Vigar, Healey, Hull og Davoudi, 2000; Healey, de Magalhaes og Mandipour, 1999).

Her vil vi trekke fram Healey, de Magalhaes og Mandipour (1999) sin kapasitetsbyggande partnerskapsmodell, sjå kapittel 6. I den inngår det som dei kallar kunnskapsressursen og relasjonsressursen som så påverkar mobiliseringsevna, og som summerer seg til nettverksorganisasjonens institusjonelle kapasiteten. I tillegg understrekar dei at den institusjonelle kapasiteten også kan påverkast utanfrå. Vi er einige med Healey, de Magalhaes og Mandipour (1999) om at institusjonell kapasitet må givast ein eigenverdi fordi den institusjonelle kapasiteten ikkje berre er summen av dei tre ressursane, men blir påverka av mellom anna overordna styring. Det eksisterer difor eit behov for ekstern påverknad av den institusjonelle kapasiteten for å gi gode vilkår for lokal og regional kapasitetsbygging, eller sagt på ein annan måte, det er behov for å styre kapasitetsbygginga i samarbeidsdrivne prosessar (metagovernance). Dermed blir kapasitetsbygging avhengig av korleis relasjonane er mellom involverte deltakarar og mellom nettverksorganisasjonen og omgivnaden.

Behovet for kloke og kompetente aktørar i samarbeidsdrivne prosessar og partnerskapar

Partnerskap er eit felles omgrep for nettverksorganisasjonar og multi-aktørsamarbeid, og partnerskap blir definert som eit forpliktande samarbeid mellom suverene partar i ein framforhandla interessefellesskap (Rhodos, 1997). Samarbeidande aktørar i multi-aktørsystem i Norge har blitt mykje forska på i regionalt og lokalt planleggings- og utviklingsarbeid (Higdem, 2007; Hanssen og Hofstad, 2017). Forskinga viser at føresetnader for vellykka partnerskap er at aktørane erkjenner at dei er gjensidig avhengige av kvarandre for å løyse problem og tilfredsstillende behov, at dei oppfattar seg sjølve som likeverdige, viser tillit til kvarandre, og anerkjenner at partnerskap er underlagt openheit og demokratisk kontroll (Amdam, 2011).

Basert på Torfing (2016) og Healey (2009) kan partnerskap i form av samarbeidsdrivne nettverksprosessar omtalast som prosessar der to eller fleire aktørar (frå offentlege, private eller frivillig sektor) dannar eit konstruktivt samarbeid for å definere problem og finne løysingar basert på det faktum at dei fungerer som forskjellige aktørar, men som kan sette opp avtaler og sameksistere samtidig som dei har usemjer. Dette inneber at samarbeidande aktørar må jobbe tverrfagleg og utfordre kvarandre sine perspektiv, problemformuleringar og problemløysingar, og det inneber også at aktørane og deira identitetar og tilknytningar til

organisasjonar, disiplinær og yrke også blir utfordra. Tverrfaglege konflikter blir diskuterte av Buanes og Jentoft (2009), og dei har ein klargjerande diskusjon om yrke og disiplinær i eit institusjonelt perspektiv. Dei understrekar at tverrfaglege tilnærmingar til å definere og løyse problem uunngåeleg vil møte legitimerte institusjonelle barrierar av strukturell, kulturell og kognitiv natur. Dei reknar difor disiplinær som institusjonar, og ved hjelp av Scott (2014) sitt institusjonelle konsept med ulike mekanismar eller pilarar, meiner dei at fagfolk og institusjonar fungerer som eit regulativt system med etiske forskrifter og sanksjonar, eit normativt system med viktige verdiar og forventningar om korleis problemet skal analyserast og løysast, og eit kognitivt system som kontrollerer og utviklar sin eigen kunnskapsbase. Desse institusjonelle mekanismane inneber også avgrensingar slik at ein disiplinær berre har kunnskap, vilkår og modellar for å sjå delar av problemet og dermed fremme berre delvise løysingar. Dei hevdar vidare at mange av dei komplekse og gjenstridige problema i samfunnet ikkje passar inn i dei avgrensa temaa som veletablerte disiplinær adresserer (Buanes og Jentoft, 2009:447), og at ei kvar form for samarbeid på tvers av yrke og disiplinær vil utfordre institusjonelle strukturar. Vidare skriv dei at disiplinær har ein tendens til å bli meir og meir institusjonaliserte, og det som ein gong var faglege retningslinjer, kan seinare oppfattast som fakta /dogme, det vil seie meir som objektive sanningar enn sosiale konstruksjonar. Konsekvensane av dette er at samarbeidsdriven planlegging og innovasjon inneber at aktørane må utfylle og utfordre kvarandre si forståing av problemet og av handlingsmønsterane. Men for dei involverte kan det å gi støtte til nye forståingar og løysingar vere utfordrande fordi dei risikerer sanksjonar og utestenging frå sitt eige yrke eller disiplinær når dei handlar utover den definerte normale praksisen i yrket / disiplinær. På denne måten kan disiplinær som institusjonar fungere som strukturerande krefter på dei samarbeidande aktørane. Vi vil her legge til at den organisasjonen som ein deltakar i samarbeidsdrivne prosessar representerer, vi fungere som ein institusjon på liknande måte som det Buanes og Jentoft skriv om disiplinær ovanfor.

Vi meiner at sosial praksis-epistemologien til John Friedmann kan brukast til å forstå slike samarbeidsprosessar (Friedmann, 1978). Han oppfattar kapasitetsbygging (empowerment) som ein prosess som balanserer instrumental og kommunikativ rasjonalitet og vekslar mellom kritisk erkjenning og radikal praksis, og som inkluderer element av sosiale verdiar, teori om verkelegheita, politiske strategiar og sosiale handlingar. Han argumenterer for kontinuerleg kritisk evaluering og vellykka revisjon av komponentane. Dermed blir epistemologien for sosial praksis også ein modell for sosial læring, ei læring som skjer i samspel mellom radikal praksis og kritisk erkjenning. Sosial praksis-epistemologien blir såleis òg ein modell for sosial læring, der læringa skjer i interaksjon mellom mange aktørar som i ulik grad vektlegg instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, og der instrumentell nytte-rasjonalitet ofte blir dominerande. Friedmann hevdar at sjølv om epistemologi av sosial praksis går utover epistemologi av objektiv kunnskap, har den ein lang veg å gå før den kan erstatte epistemologi av objektiv kunnskap, men at det kanskje heller ikkje er ønskeleg.

Forester (1986 og 1993) har ein annan innfallsvinkel enn Friedmann og meiner at ein kritisk planleggingsteori som bygger på Habermas sine arbeid om kommunikativ rasjonalitet,

kan hjelpe oss til å fremme demokratisk planlegging, minske mistrua til planleggarane og hindre uintendert og uproduktiv planpraksis. Basert på ein studie av planleggarar som driv med byplanlegging, hevdar han at kritisk teori gir oss ein måte å forstå planhandling på som ei hovudsakleg instrumentell handling (Forester, 1980). Instrumentell planlegging kan i utgangspunktet oppfattast som forstyrra kommunikasjon der grunnhaldninga er: "Overlat dette til meg." Forester meiner at kommunikativ rasjonalitet er fundamental for det praktiske livet, utan den finst det inga forståing og ingen delt basis for usemje og konflikt. På liknande måte som Friedmann (1978), skil Forester (1980) mellom den hemmande kommunikative makta hos byråkratar, kapitalistar og udemokratiske institusjonar og den fremmande krafta i demokratisk politisk kritikk, felles forståing og sjølvbestemt konsensus.

Davoudi (2015) argumenterer på same måte som Friedmann (1978) for at debatten mellom instrumentell og kommunikativ planlegging bør forskyve fokuset bort frå evidensbasert kunnskap fordi slik kunnskap har avgrensa verdi i planlegginga som aktivitet. Basert på eit institusjonelt teoretisk perspektiv argumenterer Davoudi (2015) for at i staden for å fokusere på omgrepet objektiv og evidensbasert kunnskap i planlegging, heller å vende merksemda mot omgrepet *å vite / kunne (knowing)*, og å legge til grunn at planlegging er ein praksis i å vite. Ho skriv at i staden for å vurdere sanninga som noko som planleggarar *har* (eller søker å få), bør vi fokusere på praksisen med å vite som noko som planleggarar *gjer*. I staden for å tenke at kunnskap har ein instrumentell plass i planleggingsprosessen (dvs. å informere handling), er det meir nyttig å tenke på planlegging som ein prosess for erkjenning og læring (Davoudi, 2015:317). Vidare hevder ho at det å forstå planlegging som kunnskapspraksis betyr å anerkjenne forholdet mellom kunnskapsformene *å vite til kva formål* (moralske val), *å vite kva* (teoriar / konsept), *å vite korleis* (ferdigheiter / praksis) og *å gjere* (handling), og at aktørar i planlegginga kan *utøve praktisk dømmekraft* (klokskap / visdom / kompetanse) dersom dei klarer å kombinere desse kunnskapsformene i ein kritisk reflekterande læringsprosess.

Vi forstår dette som samarbeidsdrivne prosessar som kombinerer instrumentell og kommunikativ rasjonalitet der aktørane gjennom å utvise klokskap i kritiske og reflekterande læringsprosessar knyter saman kunnskap og handling i ein erkjenningsprosess der kunnskap, erfaringar og tankar blir om til viten eller kompetanse. Det inneber at det å vite skal vekse fram i interaksjon mellom mange aktørar, noko som inneber at planlegging blir ein praksis i å vite. Davoudi nektar ikkje for nytten av objektiv kunnskap i planlegginga, men understrekar at når planlegging blir ein praksis i å vite, blir planlegging ein pragmatisk prosess der viten og dermed kompetanse blir lokalisert og foreløpig, distribuert og kollektiv, pragmatisk og målretta, og mekla og omstridt. Dermed reknar ho planlegging som ein prosess med mange forskjellige strukturerande krefter i form av organisasjonar og aktørar som søker fordelar for seg sjølv, og at desse interessentanes interaksjonar i samfunnet over tid vil utgjere strukturerande institusjonelle krefter med definert kunnskap, rådande tru, etablerte verdier og normer, og ikkje minst juridiske og regulative rammer. Ifølge Davoudi (2015) inneber planlegging dermed at deltakarene skal utvise visdom eller kompetanse basert på ein kritisk

reflekterande prosess som kombinerer teoriar / konsept, handverk / ferdigheiter, moralske val og handlingar, og resultatet av dette er at kunnskap blir subjektiv og avhenger av tid, rom og deltakande aktørar. Vi tolkar det Davoudi skriv til å vere i samsvar med Friedmann og Forster sine bidrag ovanfor og som argument for å kombinere kommunikativ og instrumental planlegging i ei samarbeidsdriven form for planlegging som både kan utfordre og endre institusjonalisert makt i organisasjonar og samfunnet. Vidare tolkar vi Buanes og Jentoft sitt bidrag ovanfor til å bygge opp under Davoudis argument om at multiaktørsamarbeid utforar aktørane institusjonelle tilhøyring anten den er knytt til disiplin, organisasjon eller lokalitet. Ein slik praksis krev aktørar med klokskap

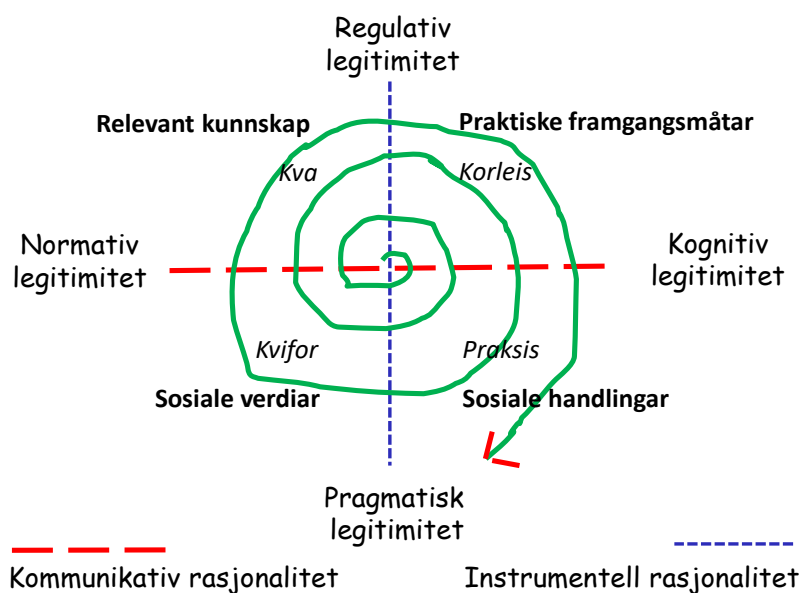
Når vi ser skjematisk på planleggingssystemet og peikar på samanhengar mellom kompetansebygging, planleggingsverktøy, utviklingsvariablar, legitimitetsformer og handlingskapasitet slik vi har gjort det i denne rapporten, så synest det vi har konkludert med så langt å vere logisk, men konklusjonane må nyanserast. Då må vi gå attende til det Davoudi (2015) skriv om planlegging som det å kunne / vite. Ho argumenterer for å sjå på planlegging som ein kommunikativ læringsprosess der deltakarane gjennom refleksjon og handling i mest mogleg ideelle samtalar utfordrar kvarandre sine handlingar, verdiar, kunnskapar og ferdigheiter og på den måten bidreg til å gjere kvarandre klokare og meir 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 mogleg ideelle samtalar. Sjå figur 7.1.

Samarbeidsdriven planlegging og innovasjon som kapasitetsbygging – deltakingsspiralen

Vi har ovanfor argumentert for å kombinere instrumental og kommunikativ rasjonalitet i samarbeidsdriven planlegging og innovasjon, og for å betrakte samarbeidsprosessar som multi-aktør-nettverk som treng å forbetre sin kapasitet og legitimitet til å samhandle om løysingar på komplekse problem i samfunnet. Nedanfor vil vi diskutere korleis aktørar i skjeringspunktet mellom desse to logikkane i samarbeidsdrivne prosessar kan auke kapasiteten og legitimitet i nettverket gjennom ein reflekterande læringsprosess som fokuserer på aktørane praktiske dømmekraft og planlegging som praktisering av å vite, jf figur 7.1.

- Den vertikale linja representerer instrumental rasjonalitet og er hovudsakleg knytt til regulativ og pragmatisk legitimitet. Denne legitimiteten er dominerande i private føretak og offentleg forvaltning. Den horisontale linja representerer kommunikativ rasjonalitet og er i hovudsak knytt til normative og kognitiv legitimitet og er mest utbreidd i sivilsamfunnet og politiske organisasjonar (Friedmann, 1978; Forster, 1980). Vi reknar ei mest mogleg jamstilling av desse to rasjonaliteten som ønskeleg og nødvendig i samarbeidsdrivne prosessar.
- Dei fire seksjonane representerer Davoudis kategoriar *å gjere* og *å vite kvifor, kva og korleis*, og Friedmanns liknande kategoriar *sosial handling*, *sosiale verdiar*, *teori om verkelegheita* og *politiske strategiar*.

- Spiralen representerer den samarbeidsdrivne planlegginga som praksisen med å vite (Davoudi, 2015) og sosial praksis-epistemologi (Friedmann, 1978). Begge har som mål å styrke samarbeidsnettverkets institusjonelle kapasitet og legitimitet.



Figur 7.1 Deltakingsspiralen for kapasitetsbygging og legitimering

Det å vite kvifor. Sosiale verdiar i spenning mellom pragmatisk og normativ legitimitet

Sosiale verdiar blir utforma i spenninga mellom instrumentell og kommunikativ logikk. Det vil seie at utforming av visjonar og mål baserer seg på pragmatisk og normativ legitimitet. Sosiale verdiar kontrollerer alle aktørars tolkingar av situasjonen, løysingar dei kan akseptere, og sjølvstøtt handlingane dei reknar som nyttige. Verdiar i politikken inngår i kommunikativ logikk og blir ofte uttrykt ved visjonar og mål og kan representere meir grunnleggande normer som berekraft, likeverd og demokrati. Ved å følge disse normene kan dei støtte samarbeidsnettverk med normativ legitimitet, men ofte blir desse meir altruistiske normene utfordra frå aktørane sin instrumentelle logikk med egoistiske kalkuleringar av kva som er nyttig for dei. Slike verdikonfliktar handlar om det vi oppfattar som viktig for oss. Til dømes at vi kan grunngi kvifor arbeidsplassar og forretningsutvikling er viktigare enn sosial, økologisk berekraftig samfunnsutvikling. I samarbeidsprosessar er evaluering av praksis med tiltak og verknader mot verdiar og forventningar, ein kjerneprosess for å stimulere læring og forbetre legitimiteten. For systematisk planlegging og innovasjonsarbeid i organisasjonar og nettverksorganisasjonar inneber dette at alle aktivitetar, effektar og konsekvensar blir vurderte mot verdiar som demokrati, berekraft, likestilling og mot kva som blir vurdert som nyttig. Men som vi har skrive ovanfor har Ny offentlig styring (NPM) gjort offentlig sektor

meir fragmentert og auka silotenkinga og sektoregoismen. Samarbeidsprosessar må handtere denne situasjonen for å lykkast, og behovet for å fasilitere dialogar blir viktig.

Det å vite kva. Relevant kunnskap i spenning mellom normativ og regulerande legitimitet

Relevant kunnskap handlar om kva som er riktig kunnskap for handling. Lovgjeving, forskrifter og andre reguleringsdokument er viktige delar av den aktuelle kunnskapen. I tillegg er objektiv og evidensbasert kunnskap ofte rekna som regulative faktum på same måte som lovgjeving og forskrifter, men berre evidensbasert kunnskap som er objektiv, verdinøytral og uavhengig av tid og rom. All anna kunnskap som er basert på verdiar, anten implisitt eller eksplisitt, vil i praksis vere basert på aktørane subjektive oppfatning og dermed vere prega av normative verdiar. Derfor er det viktig i samarbeidsdrivne prosessar at mange og ulike aktørar får bidra i prosessen med å utvikle mest mogleg felles forståing av situasjonen og interne og eksterne utfordringar. I denne prosessen vil aktørane argumentere ut frå sine institusjonelle tilhøyringar, og det vil kunne oppstå konflikthar mellom dei ulike aktørane sine normative og regulativ baserte argumentet. Vidare vil det vere eit dilemma mellom korleis ekspertane objektive fakta og evidensbasert kunnskap blir vektlagt mot lekfolkets meir erfaringsbaserte kunnskap. Kva som er relevant kunnskap bør difor avgjerast i dialogar basert på krava til den ideelle samtalen, men ein må ta høgde for at dialogane blir forstyrra av sterke verdioppfatningar, evidensbasert kunnskap og andre regulative mekanismar. I slike situasjonar er det behov for moderering av debattane.

Det å vite korleis. Praktiske strategiar i spenning mellom regulerande og kognitiv legitimitet

Dette handlar om å velje strategiar og framgangsmåtar for å oppnå ønska endringar. Strategiar for å løyse problem og møte utfordringar har både ein regulativ og kognitiv dimensjon. For det første må praktiske framgangsmåtar vere innanfor det instrumentelle juridiske og regulative rammeverket, men denne regulative sida av framgangsmåtane må balanserast mot dei kognitive modellane som blir rekna som dei riktige måtane å gå fram på. I samarbeidsdrivne prosessar kan ein alltid rekne med at ein kvar ny strategi eller handling vil møte ein viss motstand basert på kognitive modellar for korleis problem kan og bør forståast og handterast, og på ulike tolkingar av lover og forskrifter. Val av framgangsmåtar i samarbeidsdrivne prosessar handlar om å prioritere bruken av ressursar og å koordinere handlingar. Konflikthar om bruk av ressursar kan løysast ved å utøve instrumental ovanfrå-og-ned-makt, men spesielt i nettverksorganisasjonar som ofte blir karakteriserte som organisasjonar som ikkje har ei kommandolinje, er det behov for kommunikative prosessar som bidreg til mekling.

Det å gjere. Sosiale handlingar i spenning mellom kognitiv og pragmatisk legitimitet

Sosiale handlingar blir skapt i eit skjeringspunkt mellom evaluering av instrumentelle nyttekalkuleringar og kulturar prega av kognitive modellar. Det å oppnå praksis som reknast som nyttige for menneske, einingar og organisasjonar kan vere ei sterk motivasjonskraft for aktørane til å delta i nettverksprosessar, men dersom nokre aktørar opplever at fordelane med bestemte handlingar er små i forhold til kostnadene, kan det lett oppstå

interessekonflikter mellom aktørane. I tillegg kan dei etablerte handlingsmønsterane over tid danne kulturar med ei form for ortodoksi, noko som kan hindre endringar og innovasjonar. Denne ortodoksien kan bestå av faglege standardar og organisatoriske tradisjonar og kan gi opphav til kulturkonflikter. Difor kan det ofte vere nødvendig med meklingar når interesse- og kulturkonflikter hindrar gjennomføring av vedtekne endringar.

Ifølgje Scott (2014) blir pragmatisk legitimitet rekna til det tekniske systemet, og regulative, normativ og kognitiv legitimitet til de institusjonelle systemet, men her må det skytast inn at dei ulike formene inngår i ein heilskap, og at dei er delvis avhengige av kvarandre. Det er difor rimeleg å hevde at gjennomførte handlingar som gir pragmatisk legitimitet er ein føresetnad for å oppnå dei institusjonelle formene for legitimitet. Dermed kan alle nye og radikale sosiale handlingar utfordre den kognitive pilaren, men også dei regulative og normative pilarane. Til dømes kan ein praksis som blir rekna som nyttig få halde fram sjølv om den har låg institusjonell legitimitet, og sjølv sagt omvendt, noko som kan forklare kvifor vedtekne planar og tiltak ikkje blir implementerte (Offerdal, 2005).

Vi meiner at denne diskusjonen viser at samarbeidsdrivne prosessar kan fungere på ein slik måte at dei stimulerer den kritiske prosessen med refleksjon og læring, og at prosessen kan auke nettverksorganisasjonens legitimitet. I ein kritisk reflekterande prosess som kombinerer kunnskap og handling, blir det å vite meir sentralt enn den objektive kunnskapen. For planleggarar og dei andre aktørane i samarbeidsprosessar er det derfor viktig å utøve praktisk dømmekraft og visdom ved å balansere instrumental og kommunikativ rasjonalitet i ein *spiralliknande deltakingprosess* eller *samhandlingsprosess* som inkluderer sosiale verdiar, relevant kunnskap, praktiske strategiar og sosiale handlingar.

Planleggaren som prosessleiar i samarbeidsdriven planlegging og innovasjon

Utøving av slik klokskap er ein føresetnad for å auke multiaktørorganisasjonens handlingskapasitet og fremme innovasjonsarbeidets regulative, normative, kognitive og pragmatiske legitimitet. Samarbeidsdrivne prosessar kan såleis fremme innovasjon, men er avhengig av korleis aktørane opptre, korleis prosessen blir leia. Ein prosessleiar si hovudoppgåve er å syte for at aktørane tilhøyrande institusjonelle strukturar blir utfordra og transformerte over til ein felles institusjonell struktur som har til formål å løyse samfunnsproblem betre enn summen av aktørane sine tradisjonelle løysingar. På lang sikt er det berre på den måten at samarbeidsdrivne og kapasitetsbyggande nettverksorganiserte prosessar kan rettferdiggjere sin eksistensen og sikre seg høg legitimitet.

Agger og Sørensen (2018) har studert korleis frontlinjeplanleggarar handterer samarbeidsdrivne innovasjonsprosessar, og gjennom ein syntese av kollaborativ planleggingsteori, teoriar om nettverksstyring og offentleg innovasjon har dei identifisert fleire spenningar og fire meistringsstrategiar som planleggarar bruker i ulike situasjonar: *pilot*, *pisk*, *kulturbygger* og *kommunikator*. Torfing (2016) bygger på Ansell og Gash (2012) som har identifisert at aktørar innan samarbeidsdriven innovasjon fungerer som *innkallar*, *tilretteleggar* og *katalysator*, men skriv også at samarbeidsdriven innovasjon ber om ein

transformativ og distribuert leiarskap. Det vil seie at aktørar i samarbeidsprosessar må ha fridom og ansvar for å leie seg sjølv innanfor gitte institusjonelle rammer. Dette inkluderer den *rammesettande* funksjonen til planlegging som kjem i tillegg til at planleggingsprosessar må dekke funksjonane om å vere *kommunikativ, koordinerande og rasjonell* (Alexander, 2000).

Basert på desse kjeldene tolkar vi omgrepa samarbeidsdriven planlegging og innovasjon som ein pragmatisk og kritisk læringspraksis der aktørar frå offentleg, privat og frivillig sektor samarbeider med borgarane i partnerskap for å auke kapasiteten til å løyse problem og tilfredsstille behov. Her kan vi støtte oss på John Forester som ein sentral planleggingsteoretikar som har tatt pragmatisme inn i planlegginga gjennom sitt omgrep "kritisk pragmatisme" og hans forskning på det å vere planleggar og å utføre planlegging. Forester kombinerer ei pragmatisk tilnærming med Jürgen Habermas kommunikative teori om sosiale handlingar i offentleg sfære. John Forster har i ei årrekkje studert kva planleggarar gjer i praksis og meiner tilnærminga kritisk pragmatisme kan hjelpe oss til betre å forstå planleggingsprosessar og hjelpe oss til å skilje mellom kva for situasjonar som er eigna for dialog, debatt og mekling. For å få fram skilja skriv han at vi kan fasilitere dialogar, moderere debattar og mekle forhandlingar (Forester, 2012).

Det å *fasilitere dialogar* er ei rolle planleggaren kan ha i opne breie demokratiske prosessar der ein drøftar korleis folk opplever situasjonen og kva ønsker dei har framover. Med andre ord drøftar kva som betyr mest for dei. Vi meiner denne dialogen handlar om sosiale verdiar i Davoudi sin modell og involverer både pragmatisk og normativ legitimitet. Det vil seie å lære av praksis og bygge vidare på det som blir rekna som nyttig i noverande praksis, men også å utforme visjonar for framtidig praksis. Dette er kanskje den situasjonen som i praksis ligg nærast opp til å tilfredsstille dei ideelle krava til kommunikativ planlegging om brei deltaking, maktlikevekt og begrunningstvang, og om vekt på argumentas tyngde. I tråd med Forester (2012) må planleggarar ha ferdigheiter til å fasilitere slike dialogar om kva som er viktig for deltakarane, nettverka og heile samfunnet for å auke nettverksorganisasjonars pragmatiske og normative legitimitet.

Det å *moderere debattar* handlar om å skape semje mellom partane om kven sine behov som skal prioriterast, men ei slik prioritering må bygge på relevant kunnskap og involverer såleis både normativ og regulativ legitimitet. Her handlar det ofte om å moderere bort dei mest ekstreme synspunkta og å få fram ein form konsensus som partane kan akseptere. Samanlikna med den opne dialogen vil debatten ha færre involverte, ofte berre styresmaktene, dei som argumenterer for og mot behovet / tiltaket, og dei som skal gjennomføre handlingane. Dersom ein ikkje blir einige, har styresmaktene ofte legal makt til bestemme over kva som skal prioriterast, men dei er pålagde å ta omsyn til debatten og eventuelle høyringar. Som moderator skal ein prosessleiar hjelpe partane til å skjerpe konfliktargumenta og samstundes moderere dei ekstreme synsmåtane slik at ein kjem fram til mest mogleg omforeinte kunnskapsgrunnlag om situasjonen og moglegheitene innanfor etablerte sosiale verdiar, erfaringar, evidensbasert kunnskap og lov- og regelverk. Fordi

planleggaren alltid jobbar med problem i prosessar, vil argumenta involvere både substansielle og prosessuelle element, altså både av sjølve saka og dei saka har med å gjere. Planleggaren må difor vere klar over at andre partar kan vere meir opptekne av seg sjølve, følelsane sine, fortida og stoltheita si, enn av saka (Forester, 1986). Resultatet kan ofte bli at det oppstår konflikhtar når resultatata skal gjennomførast, og behovet for mekling oppstår.

Det å *mekle forhandlingar* er ein viktige kompetanse for ein planleggar. Meklinga involverer normalt berre dei som er direkte involverte. Det vil seie dei som må vurdere eigen nytte opp mot egne kostnader når planen skal gjennomførast. Formålet med mekling er å få til bindande avtalar. Spørsmåla i avtalane er ofte kven gjer kva og når, og korleis skal kostnadar og eventuelle inntekter fordelast. Som meklar skal prosesseleiarer prøve å snu partane bort frå deira egne interesser og mot felles interesse for så å oppmuntre til praktiske forslag ein kan forhandle om. Mekling kan hjelpe partane til å reagere på kvarandre sine bekymringar og til å skape ei handterleg einigheit som kan leie til felles mål. Kjernen i ein slik prosess er å erkjenne andre sitt behov så vel som sitt eige behov, og å skape ei einigheit som kan gjelde for alle partar. Ifølge Forester (2012) må planleggarar derfor ha ferdigheiter i konflikthandtering for å etablere aksepterte handlingar om kven om skal gjere kva og når. På denne bakgrunnen vil vi hevde at det er viktig at planleggarar klarer å mekle i konflikhtar om bruk av ressursar. I Davoudis modell kan desse aktivitetane knytast til praktiske framgangsmåtar og behovet for regulativ og kognitiv legitimitet. Det vil seie at handlingsrommet for mekling ligg innanfor det som lov og regelverk tillèt, det som er evidensbasert og erfart kunnskap og dei kognitive endringane som er mogleg å oppnå.

I tillegg til dei tre rollene som Forster skriv om, vil vi trekke fram rolla som rammesettar. Denne inneber å forstå og tolke denne institusjonelle ramma som planlegginga må ha som utgangspunkt, det vil seie lov- og regelverk, retningslinjer, planar, vedtak m.m. Rolla kan også innebere å utfordre den aktuelle ramma for om mogleg å endre handlingsrommet for planlegginga. I realiteten betyr det å utøve styring og kontroll over prosessen med omsyn til fokus, framdrift, deltakarar og ikkje minst det å få prosessen til å bidra til legitimering og kapasitetsbygging. Det er her omgrep som *metagovernance* i tydinga demokratisk styring av governance og nettverksorganisasjonar, kjem inn og gir meining (Sørensen, 2004). Det vil seie i kva grad ein greier å ivareta organisasjonen sin institusjonelle eksistens.

Vidare trekker Forester (2012) 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 på kva dei svake punkta er, og kva praktiske mulegheiter som finst. Denne praktiske kunstnariske ferdigheita må kombinerast med læring, drøfting, rådslåing, forhandling og politikk. All offentleg deltaking i politikk involverer ofte deltakarar som ikkje berre ønskjer å snakke, men som også vil uttrykke djupt følte skilnader som gjer at dei treng å forsvare ulike interesser for å fremme si sak. Utgangspunktet for planleggaren krev såleis både fantasi og kreativitet. Kan planleggaren på den eine sida klare å formidle kva som er mogleg, og på den andre sida klare å få partane til å jobbe saman for å realisere dette, vil arbeidet kome godt i gang. Planleggaren må hjelpe ulike partar til å nå måla

sine. Ein planleggar må sjå heilheita, betrakte og respondere på press i marknaden og på politisk innhald ved å sjå på utfordringane i dagleglivet og å ta omsyn til dei. Planleggaren må halde seg til dette og prøve og forstå, men fram for alt skal planleggaren som prosessleiar bidra til at samarbeidsdrivne prosessar fungerer som ein kritisk læringsprosess der deltakarane bidreg med klokskap i høve til kvarandre og dermed bidra til felles forståing av kvifor, kva og korleis og ikkje minst handlingar og erfaringslæring.

Konklusjon

Utgangspunktet for dette kapitlet er behovet for å kombinere instrumetell og kommunikativ rasjonalitet i plan- og innovasjonsprosessar. Basert på Friedmann (1978) sin sosiale praksis-epistemologi og Davoudi (2015) sin modell for planlegging som det å vise klokskap, har vi drøfta korleis aktørane i samarbeidsdriven planlegging og innovasjon gjennom kritiske refleksjonsprosessar kan kombinere instrumetell og kommunikativ logikk og bidra til å auke dei ulike formene for legitimitet som mellom andre Scott (2014) omtaler, og som Habermas (1996) meiner må inngå i ein legitimerande prosess. Bodsken er at å kome frå kunnskap til handling i slike prosessar inneber at aktørane må vite kva som formålet, kva som skal gjerast og korleis gjennomføre. Samarbeidsdriven planlegging og innovasjon handlar om å engasjere seg saman med andre medlemmar i ein fellesskap som saman lærer og blir i stand til å utvikle sosiale verdiar, relevant kunnskap og framgangsmåtar, samt ferdigheiter som trengst for å handtere utfordringar. Samarbeidet må inkludere tilsette i forvaltning og føretak samt folkevalde og frivillige. Samarbeidsprosessar handlar ikkje berre om å finne nye måtar for å kome seg vidare på, men også om å bygge aksept, legitimitet og kapasitet til å handtere nye utfordringar. Samarbeidsdriven planlegging og innovasjon føreset at aktørane i situasjonar der ansvarsdelinga i utgangspunktet er uklar, forstår at dei er gjensidig avhengige av kvarandre, at dei har tillit til kvarandre, og at dei kan samarbeide som likeverdige aktørar. Leiarane og planleggarane i slike samarbeidande prosessar kan ikkje kommandere andre, men kan gjennom å skape vilkår for å bringe organisasjonar og aktørar saman hjelpe dei til å bygge kollektiv kapasitet og til å lære slik at dei kan erkjenne situasjonen og fremje ny praksis. Aktørane må erkjenne at det ikkje finst ei beste løysing som ein kan utgreie eller forske seg fram til, men at det kan vere mange løysingar som er betre enn ein lite tilfredsstillande status quo-tilstand.

I dei komande kapitla skal vi drøfte korleis designe eit demokratisk offentleg plansystem og vise korleis samarbeidsdriven planlegging som ein kritisk læringsprosess som handlar om å vite kan gjennomsyre heile plansystemet og dermed bidra til å oppnå den ønska kombinasjonen av instrumetell og kommunikativ rasjonalitet som moderne samfunn treng.

Refleksjonsoppgåver

1. I dette kapitlet presenterer vi ein modell der planlegging blir forstått som ein læringsprosessar som vekslar mellom kritisk erkjenning og ny praksis i ein

spirallikande prosess som er innom elementa kvifor, kva, korleis og handling. Ta utgangspunkt i eige liv og prøv om du kan gi modellen eit konkret innhald.

2. Drøft kvifor dei fire elementa er prega av både instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, av aktørar og strukturar, og kvifor deltakarane må utvise klokskap og reflektere over eigne og andre sine handlingar og meiningar om sosiale verdiar, relevant kunnskap og ferdigheiter for å kunne bidra til å auke nettverksorganisasjonars kapasitet og legitimitet.
3. I kva grad greier samarbeidsdriven planlegging å kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet og mobilisere eigne ressursar og arbeide for å betre dei strukturerande rammevilkåra? Bruk gjerne eksempel.
4. Drøft kvifor ei pragmatisk forståing av planlegging er viktig i samarbeidsdriven planlegging?
5. Kva for roller må ein planleggar fylla i ein slik samarbeidsdriven prosess?

8. ISTOL-modellen og samarbeidsdriven planlegging og innovasjon⁷

I dette kapittelet bygger vi på alt vi har skrive så langt i rapporten, og vi presenterer ein modell for samarbeidsdriven planlegging som vi har utvikla gjennom aksjonsforskning i regionar, kommunar og nærmiljø, og innanfor tema som folkehelsearbeid, næringsutvikling, stadutvikling og organisasjonsutvikling. Vi kallar modellen vår for ISTOL, eit ord som er sett saman av første bokstaven i orda Institusjonell, Strategisk, Taktisk og Operativ planlegging, og Læring. Vi argumenterer for modellen med:

- at han er filosofisk og teoretisk fundamentert på Habermas sine arbeid om politikk-legitimerande prosessar med juridiske, moralsk, etisk-politiske og pragmatiske diskursar,
- at utviklingsprosessar består av fem variablar (handlingskapasitetar): kontekst, mobilisering, organisering, gjennomføring og læring,
- og at empiri viser at dei ulike formene for legitimitet og handlingskapasitet kan bli stimulerte av planlegging som består av planlegging som rammesetting, kommunikativ praksis, koordinerande aktivitet og klassisk rasjonell planlegging.

Presentasjon av ISTOL-modellen

Her skal vi bygge vidare på det vi har skrive så langt og argumentere for korleis eit system for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon kan sjå ut. Vi legg vekt på at systemet skal stimulere ein kapasitetsbyggande og legitimerande prosess som gjer den planleggande eininga betre skikka til å møte sine utfordringar. Vårt bidrag til samarbeidsdriven planlegging og innovasjon som vi skal presentere, bygger på eiga forskning over mange år. Ei hovudkjelde er eit doktorgradsarbeid der Habermas sin modell om politisk viljesdanning blir tilpassa til ein modell for lokal og regional planlegging og utvikling (Amdam 1997a, 1997b, 1997c og 2011). I desse arbeida blir Habermas sin modell om legitimering av politikk tilpassa systemet for

⁷ Publiserte arbeid som dette kapittelet bygger vidare på:

Amdam, R. 2014: An integrated planning, learning and innovation system in the decentralized public sector; a Norwegian perspective. *The Innovation Journal: The public sector innovation Journal*. 19,3 article 3.

Amdam, R. 2011: *Planlegging og prosessleing*. Oslo: Samlaget. Kapittel 4-9.

Amdam, R. 2010: Empowerment planning in regional development. *European Planning Studies*, 18, 11: 1805-1819.

Amdam, R. 2004: Spatial County Planning as a Regional Legitimizing process. *European Journal of Spatial Development*. Side 1-22

Amdam, J. og Amdam, R. 2000. *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.

Amdam, R. 1997. *Den forsømde regionen. Vurdering av næringsplanlegginga i Ålesund-regionen*. Forskningsrapport nr. 26. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda. Avhandling Dr. agric, NMBU.

Amdam, R. 1997. *Den forankra planen. Kriterium for alternativ næringsplanlegging*. Forskningsrapport nr. 25. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda. Avhandling Dr. agric, NMBU.

Amdam, R. og Amdam, J. 1990: *Strategisk og mobiliserande kommuneplanlegging. Kommuneplanlegging etter dugnadsmetoden*. Oslo: Det Norske Samlaget

kommunalt plan- og utviklingsarbeid. Det er viktig å merke seg at Habermas i sin modell er oppteken av korleis kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i politikkklegitimerande prosessar på statleg nivå. Vi argumenter for at modellen kan brukast til design av plansystemet ved å knyte samanhengar mellom Habermas sine ulike diskursar i legitimerande prosessar og ulike planleggingsformer og -verktøy. Med denne planleggingsmodellen oppnår ein å synleggjere at det noverande plansystemet, slik lovverket omtaler det, kan brukast som reiskap i utviklingsarbeid både i samfunn og i organisasjonar. Dessutan oppnår ein å gi planmodellen ei teoretisk forankring.

Litt forenkla kan ein seie at den instrumentelle planlegginga baserer seg hovudsakleg på ei makt der den planleggande einingas formelle makt er gjort legitim gjennom lover og regelverk, autoritetshierarki og gjeldande normer og verdiar. Den kommunikative planlegginga baserer seg derimot hovudsakleg på prosessuell legitimitet. Det vil seie at det er planprosessen som skal gi den planleggande eininga og planen legitimitet gjennom aksept, forankring, oppslutning og deltaking. Framveksten av kommunikativ rasjonalitet og samarbeidande former for planlegging kan forståast som ein konsekvens av politiske endringar. Som følgje av denne politisk villa utviklinga har staten fått svekt makt, og marknadskrefter og nettverk har fått meir makt over samfunnsplanlegginga. Vilkåra for kommunar, fylke og stat til å drive instrumentell heilskapleg samfunnsplanlegging er difor svekka, og behovet for ei kommunikativ og samskapande planlegging har auka. Dersom planlegginga i denne nye situasjonen skal ha ein funksjon, må kommunar samarbeide internt og eksternt med andre aktørar om å legitimere planane sine. Aktørane må erkjenne at dei er likeverdige og gjensidig avhengige av kvarandre for å skape gode løysingar. Kommunikativ og instrumentell rasjonalitet må kombinerast i ein samarbeidsdriven planleggingsprosess der målet er auka handlingskapasiteten og legitimiteten.

I modellen er det fem element som er kjeda saman, og den kapasitetsbyggande og legitimerande prosessen er avhengig av alle elementa. Modellen bygger på ei kopling mellom diskursar i politikkklegitimerande prosessar (figur 8.1), variablar i endringsprosessar (figur 8.2) og verktøy i planlegging (figur 8.3).

1. Når det gjeld former for legitimitet, skil vi mellom Scott (2014) sine former for regulativ, normativ, kognitiv og pragmatisk legitimitet og dei tilhøyrande diskursane som Habermas (1996) kallar juridiske, moralske, politisk / etiske og pragmatiske diskursar. Sjå figur 8.1.
2. Basert på våre erfaringar frå bruken av planlegging som verktøy for stimulering av lokal, kommunal og regional endring, legg vi til grunn at planlegging bør påverke følgjande fem variablar: kontekst, mobilisering, organisering, gjennomføring og læring (sjå figur 8.2).
3. Vidare legg vi til grunn at institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging samt læring (ISTOL) samla sett utgjer ein generell planleggingsmodell eller eit planleggingssystem, der dei ulike delane er ulike med omsyn til tidshorisont, søkelys, nivå, formål m.m. Sjå figur 8.3

I korte trekk går modellen ut på at plan- og utviklingsarbeid er ein kontinuerleg prosess for rammesetting, mobilisering, organisering, gjennomføring og læring.

- Den institusjonelle planlegginga kan forståast som rammesettar og som den formelle behandlinga og statusen til plandokumentet som plan- og utviklingsprosessen skaper, men også som planen for plan- og utviklingsarbeidet der det å lære av eigne handlingar inngår som ein viktig del av prosessen (juridiske diskursar).
- Strategisk planlegging er ein reiskap til å mobilisere brei deltaking. Mobiliserande planlegging er særleg aktuelt i situasjonar der ingen har den nødvendige legitimitet og aksept til å styre, og der ein treng samling om nye mål, verkemiddel og nye autoritetar (moralske diskursar).
- Taktisk planlegging er ein reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett og til å definere, organisere og prioritere avgrensa prosjekt, aktivitetar og endringar (etiske / politiske diskursar).
- Operativ planlegging er ein reiskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar (pragmatiske diskursar).
- Ved å knyte prosess- og resultatevaluering til både dei institusjonelle, strategiske, taktiske og operative nivåa i planlegginga, kan ein skape lærande prosessar der evidensbasert og erfaringsbasert kunnskap kan bidra til erkjenning og ny viten som kan medføre revisjon av både den institusjonelle, strategiske, taktiske og operative planlegginga.

Vi har erfart at styrken ved denne forma for planlegging er at planprosessen kan strukturast for å påverke dei ulike variablane i endringsprosessar og at planprosessen kan bidra til ulike former for legitimitet. Ved å bruke dei kjente omgrepa institusjonelt, strategisk, taktisk og operativt styringsnivå som blir brukt både i planlegging og leiing, får vi også formidla at planlegging og leiing er nær kopla, og at planlegging kan vere ein reiskap for leiing med sikte på endring og innovasjon. Modellen formidlar samanhengar mellom planlegging og leiing som reiskap, variablar i endringsprosessar og tilhøyrande legitimitetsformer. Her kan det leggest til at sjølv om ikkje plan- og bygningslova i paragrafane om regional og kommunal planlegging brukar omgrepa institusjonelt, strategisk, taktisk og operativt nivå, så er nivåa å finne i det plansystemet som lova skisserer. Det skal vi kome attende til i kapittel 9 og 10. Vi vil difor hevde at lova opnar for å utforme og verkeleggjere systemet eller modellen for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon som vi presenterer her. Ein annan styrke ved modellen er at den legg vekt på forholdet mellom interne og eksterne tilhøve. På den måten blir aktørane i prosessen merksame på sitt samfunn og sin organisasjons avhengigheit av omgivnaden og aktørane ofte avgrensa mulegheiter til å kunne få gjort noko åleine. Denne erkjenninga er viktig å få fram i plan- og utviklingsarbeid, der samarbeid med andre aktørar ofte er heilt nødvendig for å få gjennomført ønskte handlingar.

Diskursar i kapasitetsbyggande og legitimerande plan- og utviklingsarbeid

Sager (1992) tek utgangspunkt i at den tradisjonelle økonomiske rasjonaliteten for planlegginga som korreksjon av marknadsmekanismane går godt saman med den

instrumentelle rasjonaliteten. Vidare skriv han at når ikkje-instrumentelle former for rasjonalitet er kjende i planleggingsteorien, bør utforminga av planlegginga også bli basert på dei. Difor argumenterer han for eit samansett rasjonale som grunngeving for planlegging. Han tek utgangspunkt i Parsons (1977) si oppfatning om at *sosiale system* er sette saman av fire undersystem:

- det mønsteroppretthaldande undersystemet
- det integrerande undersystemet
- det politiske undersystemet
- det økonomiske undersystemet

Det første undersystemet ser Sager av ukjende grunnar vekk frå. Han argumenterer deretter for at dei tre andre undersystema, i same rekkefølge, fell saman med dei sosiale systema sitt behov for *personleg vekst, ikkje-forstyrre kommunikasjon og korreksjon av marknadskrefter* og med dei tre hovudfunksjonane til planlegginga: *integrasjon, politikk og produksjon*. Han går vidare inn på ei drøfting av ulike element i desse tre hovudfunksjonane til planlegginga. I denne drøftinga peikar han på at *transaktiv planlegging* kan oppfattast som ein paradigmatiske planleggingsteori for samfunnsplanlegging som integrasjon, *advokatplanlegging* som ein tilsvarande teori for samfunnsplanlegging som politikk og *synoptisk planlegging* for samfunnsplanlegging som produksjon.

Vi meiner at Sager her kjem med eit viktig bidrag til å forstå offentleg planlegging sin funksjon og design. Ei svakheit ved Sager sin argumentasjon er likevel at han ser bort frå Parsons (1977) sitt mønsteroppretthaldande delsystem, og at han berre maktar å fange opp nokre av hovudretningane innanfor planleggingsteoriane. Vi meiner at både småstegsplanlegging og forhandlingsplanlegging kan oppfattast som såkalla paradigmatiske planleggingsteoriar, for å nytte Sager sitt eige omgrep. Vidare meiner vi at det mønsteroppretthaldande delsystemet er med på å understreke behovet for kontinuitet og balanse i sosiale system. Vi vil også peike på at Sager ved å bruke omgrepet planlegging som politikk, og spesielt når han set politikk lik advokatplanlegging, gjer politikk til ein meir avgrensa aktivitet enn planlegging. Sager belegg sin bruk av omgrepet politikk i Diesing (1962) sitt omgrep politisk rasjonalitet i tydinga kapasitet til å treffe kollektive avgjerder. Til ei slik oppfatning må det kunne innvendast at kollektive avgjerder også kan kome som resultat av andre former for planlegging enn advokatplanlegging, ikkje minst transaktiv og synoptisk planlegging, som er dei andre formene Sager har med i sin modell.

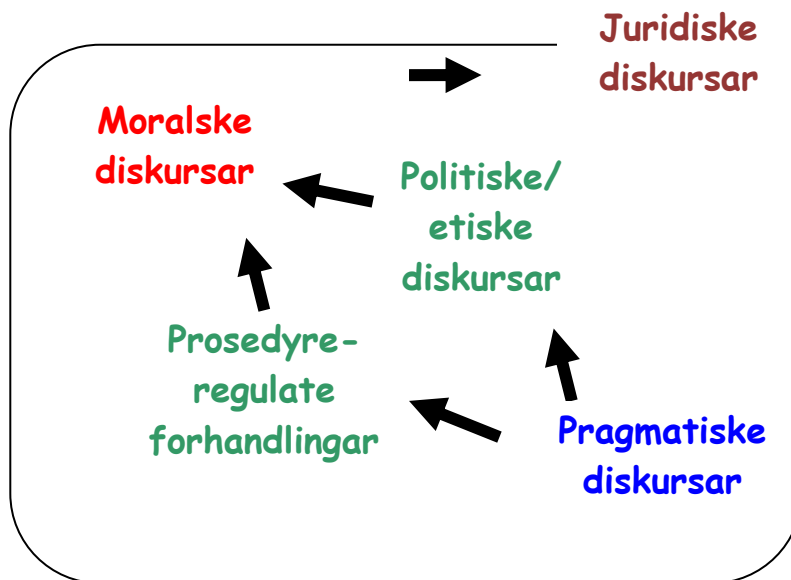
Alexander (2000) tek også utgangspunkt i systemteori og drøftar korleis ulike former for rasjonalitet blir assosiert med forskjellige innfallsvinklar til planlegging. Han deler planlegginga sine metodar inn i fire paradigme: "rational planning, coordinative planning, communivative practice, and planning as frame setting" (Alexander, 2000:247). Han argumenterer for at dei ulike metodane kan og bør bli brukte i forskjellige situasjonar, men også saman. Han omtaler dei fire planleggingsparadigma slik:

- *Planlegging som rammesetting* legg vekt på behovet i planlegginga for å sette rammer for aktiviteten. Slike rammer kan vere tidlegare bindande vedtak og eksisterande forståingsmodellar og omgrep som verkar styrande på tankar og handlingar. Rammene treng ikkje vere gitt på førehand, men kan bli sette i og av sjølve planlegginga. Dette er den forma for planlegging som Sager overser, og som kan knytast til omgrepet mønsteroppretthalding i systemteorien.
- *Planlegging som kommunikativ praksis* ser planlegging som ein sosial interaktiv prosess der argumentasjon i forhandling, mekling og kjøpslåing bringar fram felles forståingar og handlingar. Dette er det Sager ovanfor kallar planlegging som personleg vekst og knytter til det integrerande undersystemet.
- *Planlegging som koordinering* handlar om å lage regelverk, retningslinjer, organisasjonar m.m. som fremmar koordinerte handlingar. Dette er den funksjonen av planlegginga som Sager ovanfor knytter til det politiske undersystemet.
- *Planlegging som klassisk rasjonell planlegging* er retta inn mot problemløysing der aktørane, anten dei er enkeltindivid eller organisasjonar, vel dei planløysingane som gir dei mest nytte. Dette er den delen av planlegginga som Sager knytter til det økonomiske undersystemet, og som kjem tydeleg til uttrykk i instrumentell rasjonell planlegging.

Alexander hevdar at rasjonalitet er ein føresetnad for all planlegging, og meiner med det: "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 vesentleg føresetnad for å utøve 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 politikklegitimerande prosess må den kommunikative fornufta vere overordna den instrumentelle.

Habermas (1996) bidrar til denne diskusjonen med prosessmodellen for politikklegitimering basert på dialogar mellom deltakarane i den offentlege sfæren der det er ein maktbalanse, og eit press for å argumentere for sine synsmåtar og handlingar. I dette arbeidet argumenterer han for å kombinere instrumental og kommunikative rasjonalitet i opne prosessar sett saman av juridiske, moralske, etisk-politiske og pragmatiske diskursar. Den politiske prosessen startar med pragmatiske diskursar, som blir følgde av etiske eller moralske diskursar avhengig av kva for konflikhtar som finst. Desse diskursane kan føre fram til juridiske diskursar, som er opptatt av graden av konsistens i lover og forskrifter. Prosedyre-regulerte forhandlingar kan vere eit alternativ til diskursar, dersom sistnemnte ikkje produserer tilstrekkeleg konsensus. Habermas hevdar at det er gjennom offentleg debatt blant frie borgarar at politiske avgjerder kan oppnå legitimitet. I diskursane skal dei tyngste argumenta

tilleggast mest vekt, og det ideelle er å oppnå konsensus. Men utfallet av diskursen og den samla prosessen kan godt vere eit kompromiss eller ei fleirtalsavgjerd (Manin, 1987).



Figur 8.1 Diskursar i kapasitetsbyggande og legitimerande plan- og utviklingsarbeid

Juridiske diskursar, regulativ legitimitet og institusjonell planlegging

Dei juridiske diskursane gjeld sjølve styringsverket sin legitimitet og rettsreglane sin konsistens. Dette tolkar vi til å omfatte også den regulative verknaden ulike plandokument har på andre planar, normer, regelverk og retningsliner for styringa (regulativ legitimitet). Vidare vil vi ta med framforhandla og avtalt samarbeid mellom aktørane i partnerskapsorganisasjonar. Den juridiske diskursen i planlegginga kan forståast som den formelle behandlinga og statusen til plandokumentet som plan- og utviklingsprosessen skaper, men også som planen for plan- og utviklingsarbeidet. Dette kallar vi *institusjonell planlegging* og meiner med det dei rammene for aktiviteten som blir sette av overordna styringsnivå, og dei rammene som den planleggande eininga sjølv set eller er med på å sette. Institusjonell planlegging gjeld kontekstvariabelen og er det Alexander (2000) kallar "planning as frame setting". Slike rammer kan vere lov- og regelverk, krav til måloppnåing og resultatrapportering, tildeling av løyvingar m.m. I høve til Lukes (1974) sine ulike former for makt inneber dette å ha makt over regien av planprosessen.

Moralske diskursar, normativ legitimitet og strategisk planlegging

Moralske diskursar gjeld ulike verdiar og tilhøyrande handlingsmønster som står mot einannan. Den moralske diskursen gjeld spørsmålet om kva som er viktig for oss og er knytt til å allmenngjere folk sine handlingar, behov, interesser og verdiar innanfor det vi kan kalle det gode samfunnet (normativ legitimitet). Moralske diskursar i planlegginga er ein reiskap til å

mobilisere til brei deltaking. Mobiliserande planlegging er særleg aktuelt i situasjonar der ingen har den nødvendige legitimiteten og aksepten til å styre, og der ein treng samling om nye mål, verkemiddel og nye autoritetar som er formålet med *strategisk planlegging*. 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 spegle det erkjeningsnivået deltakarane er på. Der erkjenninga av utviklingstrekk og utfordringane er svak og sprikande, kan det ta lang tid å mobilisere folk til innsats. Strategisk planlegging kan oppfattast som det Alexander kallar "communicative planning". Denne aktiviteten kan også kallast ein konsensusbyggande aktivitet (Innes, Gruber, Thompson og Neuman, 1994) og kan innebere å utvikle ei brei felles forståing om utviklingstrekk og utfordringar, visjonar for kva for ein situasjon ein ønskjer, og strategiar for å nå denne situasjonen. Det vil seie at ein samlar seg om ein politisk dagsorden (Lukes, 1974) og bygger opp ein kollektiv handlingskapasitet og eit nødvendig verdifelleskap i samfunn og organisasjonar.

Etisk-politiske diskursar, kognitiv legitimitet og taktisk planlegging

Etisk-politiske diskursar gjeld avklaring av kollektiv identitet, kollektiv sjølvforståing og handsaming av interessekonfliktar innannfor sosiale fellesskap som samfunn eller organisasjonar (kognitiv legitimitet). Vi knyter dette til den *taktiske planlegginga*, som gjeld å skaffe, fordele og *organisere* bruken av avgrensa ressursar innanfor dei visjonane og innsatsområda som den strategiske planlegginga trekker opp. Etiske / politiske diskursar er ein reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett og til å definere, organisere og prioritere avgrensa prosjekt, aktivitetar og endringar. Taktisk planlegging er det Alexander kallar "coordinative planning". Den taktiske planlegginga får rammene sine frå den strategiske planlegginga gjennom val av innsatsområde og val av strategiar. Den taktiske planlegginga omfattar å hente inn, utvikle og organisere ressursane. Taktisk planlegging fokuserer på dimensjoneringa av ressursane og fordelinga mellom ulike delområde, sektorar, lokalsamfunn, program m.m. I høve til maktdimensjonar gjeld denne forma for planlegging å ha autoritet til å gjere vedtak, eventuelt å hindre at vedtak blir fatta (Lukes, 1974). Difor blir dette eit spesielt sentralt tema for plan- og utviklingsarbeid der partnerskapar blir rekna som ein suksessfaktor. Den taktiske planlegginga er som regel ein konfliktfylt møteplass mellom visjonar for fellesskapet og dei ulike aktørane sine nyttekalkuleringar og eigeninteresser, det vil seie ein del av prosessen der den kommunikative og instrumentelle logikken står spesielt sterkt mot kvarandre.

Pragmatiske diskursar, pragmatisk legitimitet og operativ planlegging

Den *pragmatiske* diskursen gjeld samanhengar mellom årsak og verknad og korleis denne kunnskapen kan utnyttast til å utforme middel for å nå gitte mål. Pragmatiske diskursar i planlegginga er ein reiskap for å gjennomføre og kvalitetssikre konkrete tiltak og endringar. Dette inneber ofte nytte- / kostnadskalkuleringar om korleis vi som individ kan realisere det gode livet (pragmatisk legitimitet). Vi knyter difor denne diskursen i hovudsak til den instrumentelle rasjonaliteten og den *operative planlegginga* som kjem til syne i

implementeringa av vedtak, tiltak, prosjekt m.m. Operativ planlegging set opp konkrete arbeidsmål for ein skilde aktivitetar med basis i den strategiske og taktiske planlegginga. Operativ planlegging er det som Alexander (2000) kallar 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. I eit maktperspektiv inneber instrumentell rasjonalitet og operativ planlegging å ha kunnskap og andre ressursar til å gjennomføre det som er politisk vedteke, men det inneber også å kunne hindre gjennomføringa av slike vedtak (Lukes, 1974). I ein plan- og utviklingsprosess inneber dette å ha hand om nødvendige ressursar, først og fremst økonomiske midlar, men også areal, bygningar, personell m.m. Viktig er også kunnskap med argumentativ tyngd. Slik kunnskap kan vere tilgjengeleg evidensbasert eller erfaringsbasert kunnskap. I politiske prosessar er det ofte slik at administrasjonen og andre ekspertar set fram kunnskap som den einaste objektive sanninga og på den måten kveler den politiske diskusjonen. Sanninga er politikkenes verste fiende (Offerdal, 1992).

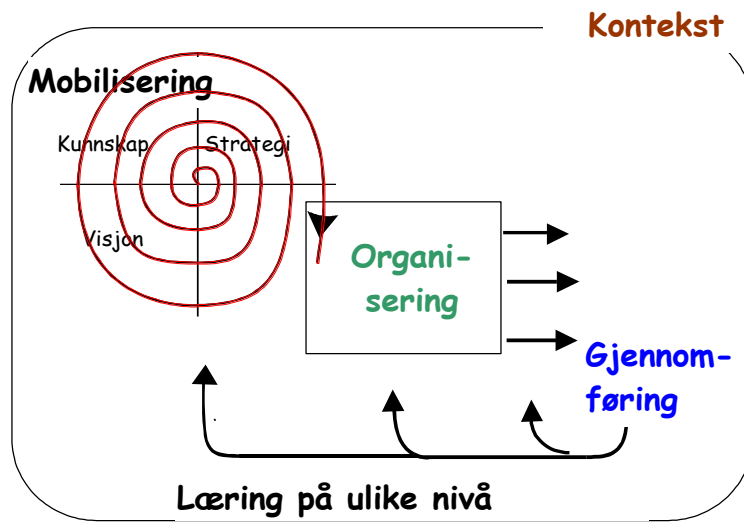
Habermas (1996) opererer *ikkje med ein eigen diskurs for evaluering og læring*, fordi desse funksjonane etter hans meining er innebygde i dei andre diskursane når dei fungerer etter krava til kommunikativ rasjonalitet. Det betyr at han også støttar opp om at planlegging, evaluering og læring er tett kopla saman, og at evaluering og læring må innehalde både juridiske, moralske, etisk-politiske og pragmatiske diskursar og fremme læring på både institusjonelt, strategisk, taktisk og operativt nivå. Dermed meiner vi at skilja mellom planlegging og leiing blir utviska. Selznik (1957:55-56) trekker fram fire sentrale oppgåver leiingar er sette til å utføre når ein tek omsyn til organisasjonens karakter eller institusjonelle trekk. Han understrekar at organisasjonar over tid utviklar institusjonelle trekk med til dels egne verdiar, normer, prosessar og kulturar. Difor er det viktig med ein institusjonell leiarskap (leadership) som gir retning, posisjonerer og motiverer og som legg vekt på:

- Å forsvare institusjonell integritet – skjerme / førebu delar av organisasjonen for ytre press – ideologisk leiing
- Å definere institusjonelle mål – strategisk leiing
- Å institusjonalisere formål – administrativ leiing, organisasjonsdesign, delegering m.m.
- Å meistre intern konflikt – operativ leiing, kontroll, deltaking m.m.

Desse fire funksjonane seier mykje om krava til leiarskap i organisasjonar generelt, men i tillegg meiner vi dei i stor grad overlappar med planleggings- og leiingssystem i offentleg og private organisasjonar som er basert på inndelinga i institusjonelt, strategisk, taktisk og operativt nivå. Vi meiner at skal plan- og utviklingsarbeid oppnå legitimitet, må alle Habermas' legitimerande diskursar fungere, og dei må vere integrerte i planlegginga og leiinga.

Variablar i plan- og utviklingsarbeid

I vår modell er formålet å oppnå auka institusjonell handlingskapasitet og legitimitet, men for å oppnå dette er det viktig å identifisere kva for utviklingsvariablar som må påverkast og så finne planleggingsverktøy som kan påverke variablane i ønska retning.



Figur 8.2 Variablar i kapasitetsbyggande og legitimerande plan- og utviklingsarbeid

Kontekstvariabelen og samspelet mellom eksogene og endogene krefter

Alle variablane i modellen 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 interne variablane er rimeleg sterke, og at kontekstvariabelen korkje fremmar eller hemmar desse variablane for sterkt. Vi meiner at planlegging på den eine sida bør vere mobiliserande og innovativ i forhold til å fremme nye erkjenningar, nye organisasjonsmåtar, nye handlingar og stimulere læring. Men på den andre sida bør planlegginga også vere kontrollerande og allokeraende i forhold til ein fornuftig bruk av naturressursar, kapital og menneske. Det finst sjølvstgt delte oppfatningar av balansen mellom innovasjon og allokering.

Til dømes har norsk regionalpolitikk etter ein periode med vekt på allokering og fordeling av vekst (fordelingsregimet og eksogene krefter), er vi no inne i ein periode der innovasjon og konkurranse med vekt på lokalt engasjement og nyskaping blir tillagt relativt større vekt (utviklingsregimet og endogene krefter) (Bukve og Amdam, 2004a og 2004b). Vi

lyt her få presisere at det å tilfredsstillere 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 mikrokraftar å rekne. Difor blir nettopp samspelet mellom dei eksterne makrokraftene i omgivnaden og dei indre kraftene lokalt og regionalt avgjerande for kva resultat ein totalt sett kan oppnå. Dette kan sjølvstendig føre til større lokal og regional ubalanse ved at dei dyktige og sterke regionane oppnår mest, og at dei mindre dyktige og svake blir taparar. Ein konstruktiv ovanfrå-og-ned-politikk er å oppfatte som nødvendig for å fremme nedanfrå-og-opp-politikken, men ein god balanse er ikkje lett å få til i praksis. For sterk dosering av fordelingspolitikk kan skape avhengigheit, og for svak dosering kan skape regionale skilnader. Dersom slike skilnader oppstår, er det også problematisk å iverksette utjamning når staten praktiserer utviklingsregimet, 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 med konkurranselogikken i utviklingsregimet. Ofte er det også slik at dei lokalsamfunna og regionane som blir hengande etter, manglar den institusjonelle kapitalen til å utnytte hjelp kanalisert til dei gjennom fordelingspolitikken. I slike tilfelle kan det ofte vere ein farbar veg å vente med i alle fall omfattande hjelp, til det lokalt og regionalt er bygd opp ein tilfredsstillande institusjonell kapital. Samspelet mellom makrokraftene og mikrokraftene har i dag avgjerande innverknad på arbeidet med å fremme og hemme lokale og regionale utviklingstrekk. Dette stiller utan tvil landsdelar, fylke og kommunar overfor nye utfordringar, der det blir nødvendig å ta eit større ansvar for eiga utvikling. Vi har erfart at slike prosessar kan stimulerast ved hjelp av planlegging dersom planlegginga greier å stimulere dei aktuelle variablane og samstundes bidreg til god balanse mellom dei.

Mobiliseringsvariabelen og skaping av meiningsfellesskap

Med mobiliseringsvariabelen meiner vi aktivisering og samling av folket for å fremme kollektive og individuelle handlingar. Dette kan stimulerast ved å styrke felles oppfatningar om utviklingstrekk og utfordringar, og om korleis ein kan arbeide for å nå felles mål. Dette inneber at ein lokalt og regionalt 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 og organiserte samarbeid

Det å kome frå mobilisering til gjennomføring inneber alltid ei eller anna form for organisering av ressursane som trengst. Både våre og andre sine erfaringar viser at det er viktig at mobiliseringa gir legitimitet til dei lokale aktørane og partnerskapa, og at mobiliseringa stimulerer til danning og endring av organisasjonsstruktur, -kulturar og -prosessar. Gjennomføringsansvaret kan ligge hos offentlege, private eller frivillige organisasjonar, men når det gjeld samarbeid på tvers av styringsnivå og sektorar, er det svært ofte både ønskjeleg og nødvendig med partnerskapsavtalar mellom offentlege, private og frivillige organisasjonar. I politisk segmenterte og fragmenterte samfunn som det norske, vil det for samfunnet ofte vere avgjerande for den vidare utviklinga at ein får til organiserte samarbeid på tvers av etablerte organisasjonsgrensar. Det er difor viktig å få til avtalefesta arbeidsdeling og samarbeid med styringsnivå som stat, fylke, regionar og kommunar, og med frivillige lag og organisasjonar, private føretak og offentleg verksemd.

Gjennomføringsvariabelen og handlingskapasitet

Med gjennomføringsvariabelen meiner vi her i kva grad dei involverte aktørane og partnerskapa, åleine eller i samarbeid med andre, har kapasitet og verkemiddel til oppfølging og iverksetting av tiltak og endringar som kan bidra til ønska og villa endring. Det er sjølv sagt ønskjeleg at iverksettinga av tiltaka og endringane blir mest mogleg i samsvar med eigne planar, men for å oppnå det krevst det at ein har makt og kontroll over iverksettingsprosessen. Det føreset at planlegginga har fungert tilfredsstillande avklarande og legitimerande både på institusjonelt, strategisk, taktisk og operativt nivå.

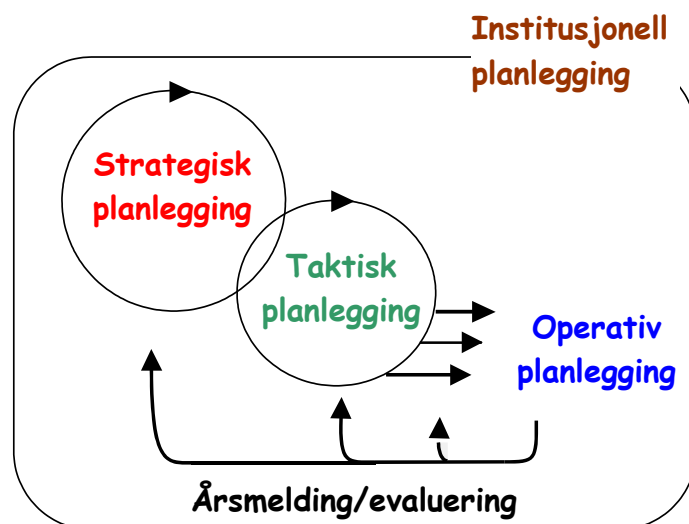
Læringsvariabelen og utviklingsarbeid som ein kontinuerleg prosess

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

Verktøy i plan- utviklingsarbeid

Det finst ikkje ein måte å planlegge på som er eigna i alle situasjonar, og planlegging kan oppfattast 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 verktøya 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. Jakobsen (1964) har gitt ein definisjon på politikk som blir mykje brukt og som er svært nyttig i denne samanhengen. Han skriv at politikk kan oppfattast som ein aktivitet som går ut på å formulere problemstillingar, prøve å få problemstillingane aksepterte som bindande og eventuelt å få organisert kontinuerleg problemløysande aktivitetar omkring dei. Til samanlikning har Lundqvist (1976) definert planlegging som ein framtidretta prosess der aktørane søker å oppnå kontroll over sine omgivnader for der igjennom å kunne gjennomføre sine intensjonar. Ein liknande definisjon er gitt av Østerud (1979:12) som skriv at samfunnsplanlegging er eit system av strategiske vedtak for å utforme framtidige handlingsvegar. Desse definisjonane uttrykker langt på veg det same, nemleg det å sette problem på den politiske dagsordenen, oppnå kontroll eller makt, for dermed å påverke produksjonen av problemløysinga. Dersom vi oppfattar planlegging som ein reiskap i den politiske prosessen slik som Jakobsen definerer han, blir utfordringa å skape ei erkjenning slik at ein får akseptert aktuelle problem, og å organisere handlingar slik at problema blir løyste på ein framtidretta og intendert måte. Både politikk og planlegging handlar såleis om makt til å fremme egne og andre sine ønskje, interesser og verdiar. Slike kapasitetsbyggande prosessar kan også bidra til legitimering av den institusjonelle kapitalen (Amdam 2005, Healey 2005). I figur 8.3 skisserer vi elementa og samanhengane mellom elementa i eit plansystem basert på denne planleggingsmodellen.



Figur 8.3 Verktøy i kapasitetsbyggande og legitimerande plan- og utviklingsarbeid

Institusjonell planlegging som rammesettar

Med institusjonell planlegging meiner vi dei rammene for aktivitet som blir sette av overordna styringsnivå, og dei rammene som den planleggande eininga sjølv set, eller er med på å sette. Institusjonell planlegging er det Alexander (2000) kallar "planning as frame setting". Slike rammer kan vere kva for sosiale verdiar som demokrati, rettferdigheit, likeverd og berekraft som skal vere viktige, vidare gjeldande lover og regelverk, krav til måloppnåing og resultatrapportering, tildeling av løyvingar m.m. I mange samanhengar inngår lokalt og regionalt utviklingsarbeid i nasjonale og internasjonale program, og då vil sjølve programmet danne rammer for korleis utviklingsarbeidet kan drivast. Vidare vil dei lokale og regionale aktørane sine eigne planar og retningsliner også fungere som rammer for utviklingsarbeidet. Om ein vil, kan ein kalle dette ei form for planlegging av planlegginga, eller *metaplanlegging* og metastyring / metagovernance når det er snakk om styring av nettverksorganisasjonar. Dette innhaldet blir i kommuneplanlegginga formulert i det som plan- og bygningslova kallar planstrategien.

Strategisk planlegging som kommunikativ praksis

Formålet med planlegging på det strategiske nivået er å orientere seg i forhold til eigen situasjon, omgivnaden og framtida, og på dette grunnlaget formulere 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 lokalt og regionalt 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. Der erkjenninga av utviklingstrekk og utfordringane er svak og sprikande, kan det ta lang tid å mobilisere folk til innsats. Innhaldet i den strategiske planlegginga bør avspegle det erkjenningsnivået deltakarane er på. Dette er innhaldet i mobilisering og strategisk planlegging og kjem til uttrykk i plan- og strategidokument som blir kalla overordna, langsiktige, strategiske m.m. I kommuneplanlegginga er kommuneplanens samfunnsdel eit slikt dokument.

Taktisk planlegging og koordinering av ressursbruken

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, 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 lokalt og regionalt fokuserer på dimensjoneringa av ressursane og fordelinga mellom ulike delområde, sektorar, lokalsamfunn, program o.l.

I kommuneplanlegginga er kommuneplanens arealdel og den fireårige økonomiplanen slike taktiske plandokument. I arealdelen inngår også utbyggingsprogram i form av bindande arealdisponering i fylkes-, og kommunedelplanar, og i økonomiplanen kan det inngå diverse handlingsprogram for samfunns- og organisasjonsutviklinga som gjerne har ein planhorisont på fire til fem år. Både lokalt og regionalt er den årlege økonomiplan (normalt inkludert årsbudsjettet) ein svært sentral taktisk plan. Den taktiske planlegginga er heilskapleg i den forstand at ho i alle høve har som intensjon å samordne og koordinere aktivitetane i den planleggande eininga. Vi har erfart at det i den taktiske planlegginga er viktig å skilje mellom dei tiltaka og endringane ein kan gjennomføre sjølv, i samarbeid med andre, og dei berre andre kan gjennomføre. Dette skiljet er ikkje minst viktig i samband med samfunnsutviklinga som har mange aktørar i partnerskap.

Operativ planlegging og gjennomføring

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 einskilde aktivitetar med basis i den strategiske og taktiske planlegginga. Operativ 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. I lokal og regional planlegging kan dokument som årsbudsjett, utbyggingsplanar, utbyggingskontraktar m.m. reknast til den operative planlegginga. 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 den føreset difor juridisk bindande former for samarbeid, gjerne i form av detaljerte avtalar og kontraktar mellom partane for kvart einskild samarbeidstiltak. I kommuneplanlegginga er reguleringsplanar, vaktplanar og andre bindande gjennomføringsplanar eksempel på operative planar.

Forpliking til operative planar kan vere eit problem, og 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 drøftast, 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 bidreg til kontinuerleg læring

Prosess- og resultatevaluering er viktig for at ein skal kunne knyte samanhengar mellom handling og kunnskap. Gjennom rapportering og 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 moglegheiter og avgrensingar planlegginga har som prosess. Gjennom evalueringa kan ein kontrollere at gjennomføringa av tiltaka og endringane held seg innanfor vedtekne ressursrammer, målsettingar, regelverk, og om folk får tilfredsstilt behova sine. Tilbakeføringa av erfaringar og resultat må difor knytast til både den institusjonelle, strategiske, taktiske og operative planlegginga. Erfaringar tyder på at slike evalueringar, trass i gode intensjonar, tenderer mot å ta med berre det som er målbart og det som er ønskjeleg å måle. Evalueringsprosessane har difor eit lag med å bli svært instrumentelle målingar av produkt og prestasjonar (output) opp mot dei konkrete operative og taktiske måla (produktivitet), og bidreg lite til ein læringsprosess der effektane blir sette i forhold til dei strategiske måla og dei institusjonelle formåla som ligg til grunn for handlingane (outcome og impacts).

Deltakarar, partnerskapar og dominerande rasjonalitetsformer

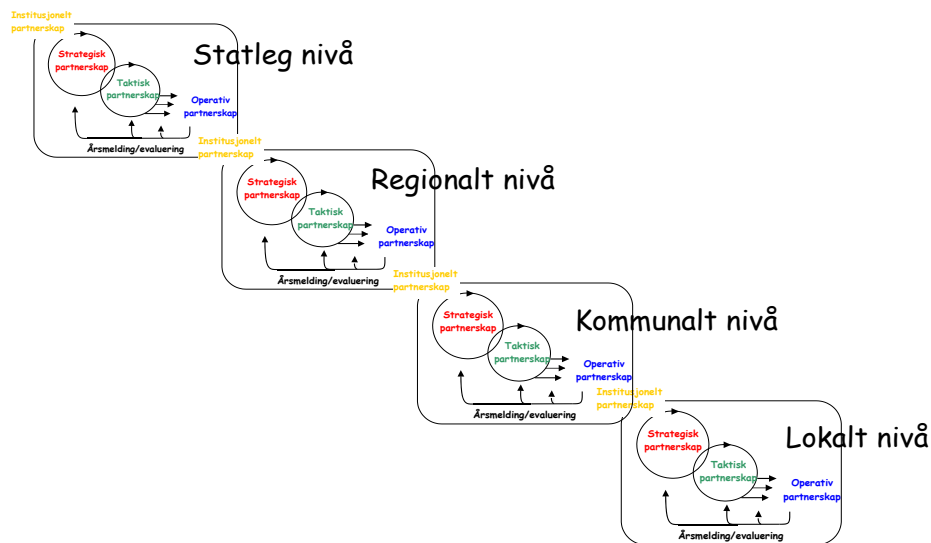
Så langt het vi vist eksempel frå «store» planprosessar i kommunar, men planlegging lokalt og regionalt har mange delprosessar som planlegg etablerte sektorar, geografiske område eller sektor- og områdeovergripande tema som folkehelse. Det vi har erfart er at alle desse kan legge ISTOL-modellen til grunn. Dei må alle innehalde institusjonelle, strategiske, taktiske og operative element og dei må inngå i ein systematisk læringsprosess. Det inneber også at planlegging må påverke variablane i modellen for å kunne medføre auka handlingskapasitet og styrking av dei ulike formene for legitimitet.

Vidare har vi erfart at når slike planprosessar blir gjennomførte på lokalt, kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå, fungerer dei slik at det vi kallar operativ planlegging på eit nivå fungerer som institusjonell planlegging på nivået under. I praksis kan dette vere at eit konkret tiltak på nasjonalt nivå støttar opp om utvalde fylke ved å inngå partnerskapsavtalar med dei. Denne oppnådde institusjonelle legitimiteten vil vere med å legitimere arbeidet i dei utvalde fylka og grip såleis rett inn i det vi kallar den institusjonelle planlegginga på fylkesnivået. Likande relasjonar kan eksistere mellom fylka og utvalde kommunar i fylka, og mellom kommunar og lokale organisasjonar. Limet i desse relasjonane skal vere partnerskapa. Sjå figur 8.4.

Institusjonelle partnerskapar

Slike partnerskapsavtalar blir normalt ikkje inngåtte dersom implementeringsstrukturen fungerer som eit hierarkisk ovanfrå-og-ned-kommandosystem innanfor det som blir kalla

government. Partnerskapsavtalar gjeld difor nettverksorganisasjonar og tilhører det vi kallar governance, der aktørane skal vere likeverdige og må erkjenne at dei er gjensidig avhengige av kvarandre for å løyse problem og tilfredsstille behov i samfunnet. Nettverksorganisasjonar har behov for å rettferdiggjere seg sjølv og vinne tillit og aksept hos både sideordna og overordna, og er dermed også avhengig av ein velfungerande og komplett kapasitetsbyggande og legitimerande prosess (Bache og Olsson, 2001). Reint logisk vil nettverksorganisasjonar difor få den aksepten og legitimiteten som medlemsorganisasjonane gir dei, og den aksepten og legitimiteten som nettverksorganisasjonane sjølv greier å bygge opp.



Figur 8.4 Nasjonale utviklingsprogram som implementeringskjeder

Desse to formene for legitimitet er sjølvst og også relaterte til kvarandre slik at dei kan verke i same retning, men dei kan også vere i innbyrdes konflikt. For dei som bygger opp nettverksorganisasjonar, ligg det difor mykje makt i å kunne velje ut medlemsorganisasjonane. Samstundes er det også slik at nettverksorganisasjonar 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 partnerskap må oppfattast som rammer for relativt varige samarbeid mellom fleire organisasjonar som ser verdien i å samarbeide om meir enn einskildsaker. Institusjonell planlegging og partnerskap er vanlegvis prosessar og strukturar som er oppretta for å implementere program og tiltak som er å rekne som operativ planlegging på nivået ovanfor, jf. det vi har skive tidlegare om implementeringskjeder. Men her bør ein merke seg at hovudfunksjonen til ein institusjonell partnerskap er å sette rammer for plan- og utviklingsarbeidet og å stimulere andre partnerskapar til å utføre sin del av prosessen. Ein institusjonelle partnerskap har difor kjenneteikn som stor grad av formalisering, ein etablert legitimitet og aksept, eit avgrensa tal medlemmar, eit uttrykt formål, og han er i praksis overordna dei andre partnerskapane.

Strategiske partnerskapar

Legitimiteten og i røynda heile eksistensen til nettverksorganisasjonar er avhengig av medlemmane si oppslutning om partnerskapsorganisasjonen. Reint prinsipielt kan denne oppslutninga vere basert på vurdering av eigennytte eller av altruisme. Det å vere ueigennyttig eller å ville gjere noko for andre utan tanke på eiga vinning er ein godt skatta eigenskap i nettverksorganisasjonar. Denne eigenskapen må likevel oppfattast som svært ideell, og det er ein eigenskap som ikkje utan vidare eksisterer i lokal og regional planlegging og utvikling. Det er likevel slik at ulike aktørar gjennom ei mobiliserande og kommunikativ planlegging kan utvikle felles verdigrunnlag og oppfatningar om sentrale utviklingstrekk og utfordringar. Det å danne nettverksorganisasjonar med sikte på å fremme ei felles verkelegheitsoppfatning, og å sette ønska saker på den politiske dagsordenen oppfattar vi som formålet med *strategiske partnerskapar*. I desse partnerskapane er det viktig å utvikle felles forståing av korleis vi har det, ønskjer å ha det, og kva vi må gripe fatt i av moglegheiter og truslar. Strategiske partnerskapar har kjenneteikn som liten grad av formalisering og ein relativt flat struktur. 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 for å påverke den politiske dagsordenen, og då er det ønskeleg med flest mogleg "medlemmar" for å sette makt bak ønska til partnerskapen.

Taktiske partnerskapar

I kapasitetsbyggande prosessar er den taktiske planlegginga eit avgjerande bindeledd mellom den strategiske og den operative planlegginga. Taktiske partnerskapar 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. Her vil sjølvsagt medlemmane sine nyttekalkuleringar kome inn og vere avgjerande for deira vidare deltaking. I prinsippet har ikkje nettverksorganisasjonar plass til gratispassasjerar. I fungerande partnerskapar vil slike gratispassasjer normalt bli møttee med alternativa om å delta aktivt, trekke seg frivillig eller å bli ekskludert frå det vidare arbeidet. Slike samarbeid som blir danna omkring eit knippe av prosjekt eller tiltak, vil vi kalle *taktiske partnerskapar*. Taktiske partnerskapar har såleis kjenneteikn som stor grad av formalisering, avgrensa tal medlemmar, sterkt behov for tillit mellom medlemmane og behov for aksept og legitimitet av felles handlingsprogram.

Operative partnerskapar

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

Planlegging, partnerskap, legitimitetsformer og dominerande rasjonalitetar

Av det vi skriv om partnerskap og prosessar i dette kapittelet kan det sluttast att institusjonell og strategisk planlegging med tilhøyrande juridiske og normative diskursar i stor grad har behov for praktisert kommunikativ rasjonalitet, medan taktisk og operativ planlegging med tilhøyrande politisk / etiske og pragmatiske diskursar har behov for instrumentell rasjonalitet. Det vi her kallar institusjonell planlegging har stort innslag av kommunikativ planlegging, fordi denne planlegginga handlar om å tolke lover, regelverk og andre pålegg, og å gjere dei til overordna rammer for kommunens politikk. Dette skal vere dei folkevalde sin plan basert på resultatet av kommunevalet og nasjonale og regionale føringar. I den strategiske planlegginga er den kommunikative planlegginga også dominerande, og i den operative planlegginga er den instrumentelle planlegginga dominerande med si vektlegging av fakta- og kausalkunnskap. Den taktiske planlegginga blir ofte ein møteplass der argument basert på visjonar og draumar står mot argument basert på kostnad-nyttetenking, og dermed ein arena for både kommunikativ og instrumentell rasjonalitet. Dette blir likevel ein for enkel konklusjon når vi trekker inn det vi kallar deltakingsspiralen frå kapittel 6.

Institusjonell planlegging har til formål å auke normativ og pragmatisk legitimitet

Institusjonell planlegging handlar om det å vite kvifor (sosiale verdier), og handlar såleis om å vurdere om sosiale handlingar som er gjennomførte har ønska effektar på dei gjeldande sosiale verdiane, og om dei gjeldande sosiale verdiane er vekta slik at dei peikar ut ei retning for å utvikle nødvendige kunnskapar, framgangsmåtar og handlingar. Dermed blir det viktig å legge til grunn sosiale verdier som både er nyttige i høve til pragmatisk legitimitet og riktige i høve til normativ legitimitet. I utforminga er nok ikkje regulativ legitimitet og dei deklarasjonariske paragrafane i lovverket viktig, men derimot har ofte dei deklamatoriske formålparagrafane formuleringar om kva for sosiale verdier som skal leggest til grunn for lova, til dømes berekrekraft i plan- og bygningslova. Desse formålsformuleringane er viktige i lokal og regional institusjonell planlegging og inngår saman med lokale og regionale vurderingar av kva som er nyttig og riktig når planstrategiar som inneheld formålet, visjonar og mål blir formulerte.

Strategisk planlegging har som formål å auke normativ og regulativ legitimitet

Strategisk planlegging handlar om å vite kva, det vil seie å utvikle viten om kva for relevant kunnskap ein skal vektlegge for å forstå situasjonen ein er i og kva ein bør gjere. Denne viten bør vekse fram i breie kommunikative prosessar der både evidensbasert og erfaringsbasert

kunnskap blir blanda med rett tolking av lov- og regelverk. Handlingsrommet er avgrensa mellom det som er normativt riktig og regulativt rett. Strategiske planar inneheld difor ei konkretisering av korleis ein ønsker situasjonen skal vere, ei samanstilling av korleis vi opplever situasjonen, og kva for utviklingstrekk og utfordringar ein må gripe fatt i for å oppnå ønska situasjon.

Taktisk planlegging har som formål å auke regulativ og kognitiv legitimitet

Taktisk planlegging handlar om å vite korleis og dermed kva for praktiske framgangsmåtar som er regulativt rette og kognitivt akseptable. Konkret betyr det at bindande arealplanar, økonomiplanar og andre ressursfordelende planar må bygge på ein viten basert på evidensbasert kunnskap og lov- og regelverk, og samstundes må framgangsmåtane vere kognitivt akseptable. Det siste inneber at taktiske planar med forslag om å bruke ressursar og innføre handlingsmåtar som strid med slik det har vore før, vil utfordre det ein kan kalle kulturen og ortodoksien i organisasjonen og samfunnet. Reguleringsplanar som inneber restriksjonar på bruk av fossilbilar i sentrum, kan fungere som eksempel på planar som utfordrar lokale ortodoksar. Slike kulturar kan det ofte ta lang tid å endre, og difor er det viktig at taktiske planar har høg normativ og regulativ legitimitet slik at det er mogleg for eit demokratisk fleirtal å bestemme over eit mindretal.

Operativ planlegging har som formål å auke kognitiv og pragmatisk legitimitet

Operativ planlegging handlar om å omsette planar i handling og skjer i handlingsrommet mellom det kognitivt akseptable og det pragmatisk nyttige. Når planar skal gjennomførast i praksis, vil alltid kostnad- / nyttevurderingar vere eit viktig vurderingsgrunnlag for både dei som er for og dei som er mot planen. Motstanden kan konkret skuldast at aktørar må gi frå seg ressursar eller blir påført ulemper utan kompensasjon, eller dei kan vere mot sjølve planen fordi den rett og slett inneber endringar i innarbeidde handlingsmønster utan at dei får kvantifiserbart tap av nytte eller blir påført kostnader. På same måte som den taktiske planlegginga har den operative planlegginga behov for høg normativ og regulativ legitimitet, men også kognitiv legitimitet, slik at det er mogleg for eit demokratisk fleirtal å bestemme over eit mindretal.

Konklusjon

Oppsummert kan ein seie at dersom ein legg institusjonsbygging og legitimeringsteori til grunn for prosessar etter plan- og bygningslova, så trer det fram eit behov for å kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, og å balansere aktør-struktur-relasjonar i form av endogene og eksogene krefter. Med inspirasjon frå Habermas (1996) og Scott (2014) om legitimerande prosessar i politiske institusjonar, har vi identifisert diskursar, variablar og verktøy i plan- og innovasjonsarbeid. Habermas snakkar om ulike diskursar som dannar ein politikk-legitimerande prosess, og Scott snakkar om fleire prosessar / pilarar som trengst for å legitimere ein institusjon. Basert på Habermas og Scott, andre vitenskapsfolk og vår eiga aksjonsforskning, har vi utvikla ein demokratisk planleggingsmodell som kan brukast i offentleg

sektor. Vi har identifisert fem diskursar, fem variablar og fem planleggingsverktøy i plan- og utviklingsprosessar som i samspel kan bidra til kapasitetsbygging og auka legitimitet. Vi har erfart at planprosessar som ikkje består av alle desse formene for planlegging, vil mislykkast i å stimulere dei ulike variablane og å bygge den nødvendige kapasiteten og demokratiske legitimiteten. Vidare har vi vist at både institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging må kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, at dei kan ha ulike funksjonar i høve til å auke dei ulike formene for legitimitet, men at det er eit komplett plansystem med alle formene for planlegging som kan gi planen og planlegginga legitimitet.

Refleksjonsoppgåver

1. Gjer greie for kva bruksområde teoriar om instrumentell planlegging har / kan ha ved kommunal planlegging.
2. Ta utgangspunkt i eit plansystem med institusjonell, strategisk, taktisk, operativ planlegging og evaluering og drøft korleis instrumentell og kommunikativ rasjonalitet kan kombinerast i dette systemet. Avgrens gjerne drøftinga til planlegging i ein region, kommune, skule osv.
3. Gjer greie for skilanden mellom variablar og verktøy i plan-og utviklingsprosessar, og kva som er relasjonen mellom dei?
4. Det kan hevdast at samarbeidsdriven planlegging kan kome i konflikt med det ansvaret som det representative demokratiet har i Noreg. Drøft denne påstanden og skisser kva for arbeidsdeling det eventuelt bør vere mellom «direkte» organ som stormøte, arbeidsgrupper og representative folkevalde organ som kommunestyre og formannskap.

9. Planleggingstrappa, planleggingas kapasitet og legitimitet ⁸

I dette kapitlet drøfter vi korleis ISTOL-modellen for planlegging blir knytt til ulike former for institusjonell handlingskapasitet og demokratisk legitimitet. Vi argumenterer for at operativ planlegging er hovudsakleg pragmatiske diskursar som påverkar den pragmatiske legitimiteten og kapasiteten til å gjennomføre, at taktisk planlegging er politisk / etisk diskursar som påverkar den kognitive legitimiteten og kapasiteten til å organisere ressursbruken, at strategisk planlegging er moralske diskursar som påverkar den normative legitimiteten og kapasiteten til å mobilisere menneske, og at institusjonell planlegging er juridiske diskursar som påverkar den regulativ legitimiteten og kapasiteten til rammesetting. Vi framstiller koplinga mellom formene for planlegging, formene for legitimitet og formene for handlingskapasitet som ei trapp. Dersom trinna i trappa er svake, er ikkje trappa brukbar. På den måten får vi fram budskapet om formålet med planlegging er å styrke dei fire formene for handlingskapasiteten og dei fire formene for legitimitet.

Introduksjon

Planlegging føregår i situasjonar der det må finnast løysingar i situasjonar med motstridande normer, verdiar og interesser. Ein måte å handtere situasjonen på er å skilje politikk og handling (Brunsson, 1989). Dette skillet kan auke og oppretthalde legitimiteten for ei stund, men er ein komplisert aktivitet som kan bli avslørt (Røvik, 1998). Vi meiner at skal planlegging som ein reiskap i politiske prosessar oppretthalde sin legitimitet, bør ikkje planlegging og gjennomføring skiljast.

Vi har ovanfor i kapittel 8 identifisert fire ulike former for planlegging (verktøy), handlingskapasitet (variablar) og legitimitet, og vi argumenterte for samanhengar mellom desse: Det vil seie at (1) operativ planlegging handlar om pragmatisk legitimitet og kapasitet til å gjennomføre, (2) taktisk planlegging handlar om kognitiv legitimitet og kapasitet til å organisere ressursbruken, (3) strategisk planlegging handlar om normativ legitimitet og kapasitet til å mobilisere menneske, og (4) institusjonell planlegging handlar om regulativ legitimitet og det å tolke og å sette rammer.

Koplinga mellom desse fire formene kan representerast som ei trapp. Den juridiske eller regulative legitimiteten er sjølvstøtt viktig, men vi hevdar at den pragmatiske, kognitive og normative legitimiteten er like viktig for å legitimere prosessen og planen. Mangel på ei

⁸ Publiserte arbeid som dette kapitlet bygger vidare på:

Amdam, R. 2016: Planlegging, forankring og legitimitet. Artikkel i tidsskriftet *Plan* 3-4/2016 side 17-21.

Amdam, R. 2016: Legitim leiarskap. Artikkel i tidsskriftet *Stat og Styring*, 4/2016/26.årgang, side 40-43.

Amdam, R. 2011: Kommuneplanleggingas institusjonelle legitimitet. I: Higdem, U., Lesjø J.H., Pedersen, T.H., Selstad, T. og Teigen, H. (red.) 2011: *Plan, region og politikk*. Festskrift til Noralv Veggeland. Oslo: Forlag1. Side 59-80.

Amdam, R. 2004: Spatial County Planning as a Regional Legitimizing process. *European Journal of Spatial Development*. Side 1-22

form for legitimitet kan vere avgjerande for aksept av planen og dermed mulegheitene til å omsette planen i handlingar. Ein god plan er difor ein legitimert plan. Likevel kan den regulative, normative, kognitive og pragmatiske legitimiteten i ein planprosess vere konservativ, utdatert, og ikkje eigna til å møte behov og verdiar i framtida. Dette kan vere ei utfordring for rolla som planleggarar, og i slike situasjonar må dei utfordre det lokale og regionale tankesettet. Det vi veit er at all planlegging inneber å utøve makt. Det inneber at aktørar i planleggingsprosessar må ha ein indre motivasjon til å utøve dei plikter og rettar ein har som aktør. Vidare inneber det at aktørane må utøve legitim makt, viss ikkje så vil dei over tid undergrave sin eigen eksisten. Legitim åtferd har ein juridisk, moralsk, kognitiv og pragmatisk dimensjon, og alle dimensjonane er viktige. Praktiseringa av mål- og resultatstyringa som vektlegg måling av aktivitetar i offentleg sektor fram for resultat (outcome), tvingar ofte leiarar til å vektlegge den pragmatiske legitimiteten. Den strukturerande krafta som er innebygd i Ny offentleg styring kan såleis medføre at offentlege aktørar undergrev eigen legitimitet fordi dei ikkje maktar å levere i høve til folks forventingar og offentleg sektors formål. Paradokset blir då at folkevalde og offentleg tilsette bidreg til å undergrave offentleg sektors legitimitet og vidare eksistens.

Planleggingstrappa

Legitimeringsprosessen kan vere ovanfrå-og-ned eller nedanfrå-og-opp, eller ein kombinasjon. Ovanfrå-og-ned-legitimitet gir offentleg sektor ansvar og makt til å administrere lover, forskrifter, ressursar og andre verkemiddel for offentleg produksjon. Legitimitet nedafrå avheng av kor godt ein politisk institusjon er i stand til å stimulere kollektive handlingar og å bygge kapasitet (empowerment) (Healey, de Magalhaes og Mandipour, 1999). Instrumental rasjonalitet kan rettferdiggjere offentleg sektor med teknisk og økonomisk effektiv produksjon av varer og tenester (input- og output-legitimitet), men som Habermas hevdar Eriksen (1993b) at for offentleg sektor er dette ikkje nok. Den offentlege sektors legitimitet må også vere basert på kommunikativ rasjonalitet, noko som betyr at prosessen gjennom kommunikativ rasjonalitet bidreg til å gjere offentleg sektor meir demokratisk, gjennomsiiktig, berekraftig, rettferdig og human (outcome-legitimitet).

Legitimitet kan ha forskjellige ressursar og mekanismar. Den institusjonelle organisasjonsteorien skil mellom eit teknisk og eit institusjonelt system. Det institusjonelle systemet er tredelt, med regulative, normative og kognitive mekanismar. Saman med den pragmatiske legitimiteten i det tekniske systemet utgjer desse fire formene ein organisasjon sin legitimitet. Scott (1998:134) skriv at fire pilarar og mekanismar opprettheld institusjonar:

- **Regulativ pilar.** Desse mekanismane er lover, reglar og forskrifter. Regulativ legitimitet blir oppnådd og oppretthalden når ein handlar i samsvar med gjeldande lover, reglar og forskrifter.
- **Normativ pilar.** Desse mekanismane har ein djupare moralsk base og er uttrykk for kva som blir oppfatta som viktig i samfunnet. Dette er moralske og sosiale forplikingar som

beskriv kva som er passande oppførsel og riktig å gjere. Dei blir etablerte og internaliserte over tid.

- Kognitiv pilar. Dette er mentale førestillingar som utgjer naturen til sosial verkelegheit. Kognitiv legitimitet blir oppnådd og blir oppretthalden når ein handlar i forhold til ein felles definisjon av situasjonen, felles referanseramme og felles gitt forforståing. Denne legitimiteten blir støtta av etablerte kulturar og representerer derfor ei form for ortodoksi med ein felles handlingslogikk.
- Det tekniske systemet er der organisasjonenes produksjon av varer og tenester skjer, og der organisasjonen mottar betaling og belønning for sin produksjon, produktivitet og effektivitet. Det å oppnå og å oppretthalde legitimitet i det tekniske miljøet krev pragmatiske handlingar som demonstrerer nytteverdi, derav namnet pragmatisk legitimitet. Pragmatisk legitimitet kviler på eigeninteresserte aktørar som søker å maksimere si nytte.

Scott (1998) argumenterer for at pilarane bidreg til legitimitet på forskjellige måtar, og at dei kan vere i konflikt. Suchman (1995:584) hevdar noko av det same når han skriv at institusjonell, pragmatisk, kognitiv og moralsk legitimitet sameksisterer i dei fleste verkelege system, og at kva som blir opplevd som legitimt i ein situasjon avheng av kva for pilarar eller mekanismar som blir vektlagt og verdsett. Denne forståinga av prosessen er i tråd med Friedmann (1966:202), som skriv at innovativ planlegging tek sikte på å endre dei normative parametranne for allokativ planlegging.

Eit kritisk spørsmål blir då om eit høgt legitimitetsnivå relatert til ein av mekanismane er tilstrekkeleg, eller om alle mekanismar må ha eit minimum av legitimitet. Habermas (1996) ser ut til å argumentere for det siste ved å kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i ein politisk prosess som skaper legitimitet (Eriksen, 1994). Habermas prøver å utvikle eit universalistisk rasjonalitetsomgrep, som ikkje berre dekker instrumentell og strategisk rasjonalitet, men også kommunikativ rasjonalitet (Habermas, 1984 og 1987). Dette er truleg ein hovudgrunn til at han blir sterkt kritisert, men også ivrig omfamna av mange. I boka *Facts and Norms* møter Habermas (1996) kritikken mot kommunikativ rasjonalitet og den vekta den legg på moglegheitene for konsensuskaping. Dette gjer han ved å introdusere fleire diskursar med tilsvarande former for rasjonalitet. Her skil han mellom nyttekalkuleringar og etiske, moralske og juridiske diskursar og formulerer ein modell for politisk viljedanning i fleire steg som starar med :

- (1) pragmatiske diskursar om nyttekalkulering og kollektive avgjerder om prioritering, og som held fram med
- (2) politiske / etiske diskursar om individuell og kollektiv identitet og forståing av eige ego, som blir vidareført til

(3) moralske diskursar om i kva grad standpunkt i interessekonfliktar kan generaliserast til grunnleggande verdiar, og som sluttar med

(4) juridiske diskursar der den sosiale makta i dei innleiande diskursane blir transformert til lov- og regelverk og dermed administrativ makt.

Vidare skriv han at forhandlingar er alternativ til diskursar når det ikkje er sjanse for einigheit, men forhandlingar skal vere institusjonelle ordningar eller prosedyrar som må akseptast og legitimerast. Fleirtalsvedtak kan vere alternative prosessar når diskursar og forhandlingar ikkje gir tilstrekkeleg einigheit eller avtalar. Habermas (1996) formidlar såleis at ei legitim avgjerd ikkje nødvendigvis speglar eit kvart individs vilje, men er resultatet av ein demokratisk prosess. Diskursar i det offentlege rom sikrar demokrati og skaper føresetnader for legitim maktutøving som ein representasjon av innbyggjarane sine verdiar og interesser.

Frå arbeida til Habermas (1984, 1987 og 1996) kan ein trekke ut føresetnadene for den ideelle samtalen og kommunikativ rasjonalitet. Alle personar som kan snakke og handle skal være fri til å delta, fri til å stille spørsmål ved eit kvart forslag, fritt til å komme med eit kvart forslag og fritt til å uttrykke sine haldningar, ønsker og behov. Vidare stiller han gyldigheitskrav til talehandlingane om at det som blir sagt skal vere (1) samanhengande forståeleg, (2) normativt riktig, (3) subjektivt autentisk og (4) empirisk fakta.


Dette innber at ingen aktør skal hindrast med makt, verken innanfor eller utanfor diskursen, frå å gjere seg nytte av desse moglegheitene. Likeverd og maktlikevekt er viktig for at samtalen skal bli ein dialog der argumenteringskrafta i forholdet mellom aktørane bestemmer resultatet av samtalen, og ikkje makta til ein deltakar til å tvinge synspunkt og normer på andre. Vidare føreset ideelle samtalar at aktørane har plikt til å diskutere i det offentlege rom.

Som vi ser er argumenta frå Habermas (1996) og Scott (1998) at politiske institusjonar er avhengige av prosessar som må bestå av forskjellige diskursar og mekanismar for å oppnå ei høg grad av legitimitet. Vi tolkar Habermas sine forskjellige diskursar og Scott sine forskjellige mekanismar som å vere meir eller mindre analoge, og vi trur at arbeida deira kan brukast til å forstå og forbetre planleggingspraksisen, og særleg den samarbeidsdrivne forma for planlegging.

Samarbeidsdriven planlegging krev i praksis forskjellige tilnærmingar og prosessar - ei slags situasjonstilpassing - for å handtere ei rad utfordringar og for å bidra til nødvendig legitimitet. Når Alexander (2000) diskuterer situasjonstilpassing av planlegging, tar han ei systemteoretisk tilnærming og argumenterer for at planleggingsystem må settast saman i planlegging som rammesetting, kommunikativ, koordinativ og rasjonell planlegging. Bryson og Crosby (1996) argumenterer på same måte og uttaler at all sosial praksis involverer kommunikasjon, beslutningar og sanksjonering av oppførsel, og dei diskuterer korleis ein kan anvende design og bruk av fora for å skape og formidle meining, bruk av arenaer i utforming

av vedtak og gjennomføring, og bruk av domstolar i normativ oppføringsregulering. Desse teoretiske tilnærmingane set planleggjarar i ein kompleks situasjon når dei prøver å implementere teori i praksis. Heldigvis har John Forester (2012) studert kva planleggjarar gjer i praksis, og han argumenterte for at den kritiske pragmatisme-tilnærminga kan hjelpe oss til betre å forstå planprosessane og til å skilje mellom situasjonar som er svært eigna for å fasilitere dialogar, moderere debattar og mekle i konflikhtar. I tillegg til desse tre rollene som Forester (2012) skriv om, legg vi til og framhevar den viktig rolla planleggjaren har som rammesettar og tolkar av konteksten og essensielle lover og reglar, retningslinjer, planar og avgjerder. Desse rollene inneber å forstå og tolke den institusjonelle ramma som planlegginga må ta som utgangspunkt, men rollen kan også vere å utfordre og endre strukturelle krefter i den etablerte ramma.

Frå eiga forskning på lokal og regional planlegging og utvikling, og med teoretisk inspirasjon frå forskarane som er presenterte ovanfor, har vi utvikla ein kapasitetsbyggande og legitimerande planleggingsmodell (Amdam, 2010 og 2011). Denne modellen bidreg til styrking av dei fire formene for legitimitet og former for handlingskapasitet gjennom forskjellige former for planlegging, diskursar, arenaer og roller. Sjå figur 9.1.

Former for legitimitet Former for handlingskapasitet	Regulativ legitimitet, arbeidet er i tråd med lov, regelverk m.m	Normativ legitimitet, arbeidet er verdimesdig akseptert	Kognitiv legitimitet, arbeidet er fagleg og politisk erkjent	Pragmatisk legitimitet, arbeidet er nyttig for meg/oss
Legitimere og sette rammer	Institusjonell planlegging Tolke styringssignal og grunngi kvifor endre			
Mobilisere menneske		Strategisk planlegging Fasilitere dialogar om kva som er viktig		
Organisere ressursar			Taktisk planlegging Moderere debattar om kva som er riktig prioritering	
Gjennomføre handlingar				Operativ planlegging Mekle fram avtalar om kven som gjer kva og når

Figur 9.1 Planleggingstrappa. Handlingskapasitet, legitimitet og planleggingsformer

Modellen er bygd opp slik:

- Regulativ legitimitet og handlingskapasitet til å handtere mulegheiter og utfordringar i omgivnaden blir oppnådde gjennom institusjonell planlegging med rammesetting, juridiske diskursar og med planleggjaren i rolla som prosessleiar.

- Normativ legitimitet og handlingskapasitet til å mobilisere menneske blir oppnådd gjennom kommunikativ planlegging med moralske diskursar og med planleggaren i rolla som fasilitator av dialogar i fora.
- Kognitiv legitimitet og handlingskapasitet til å organisere ressursbruken blir oppnådd gjennom koordinativ planlegging med politiske / etiske diskursar og med planleggaren i rolla som moderator på arenaer.
- Pragmatisk legitimitet og handlingskapasitet til å gjennomføre blir oppnådd gjennom rasjonell planlegging med pragmatiske diskursar og med planleggaren i rolla som meklarar i konflikter mellom involverte partar. Eventuelt med bruk av domstolar.

Vi meiner at den systematiske bruken av planlegging for å auke legitimiteten og handlingskapasiteten kan presenterast grafisk som ei trapp som synleggjer at planen og prosessen må vere pragmatisk nyttig, kognitivt anerkjent, normativt akseptert og korrekt i høve til lov og regelverk for å bli legitimert. Erfaringane viser at prosessen ikkje kan vere lineær nedanfrå-og-opp, men at ein planleggar som prosessleiar kontinuerleg må sjekke om trappa og trinna er sterke nok ved å bevege seg opp og ned trappa. Prosessleiaren må vere oppteken av institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging samstundes for å sikre tilstrekkeleg legitimitet og handlingskapasitet. Planleggarrolla blir dermed å tolke lover og reglar, legge til rette for dialogar, moderere debattar og forhandle fram avtalar. Erfaringa vår tyder på at dersom planlegginga skal gi planar høg grad av legitimitet og kapasitet, må alle desse former for planlegging oppfyllast, men ein kan ikkje forvente at ein planleggar skal kunne spele alle desse rollene. Difor er det viktig at både folkevalde, administrativt tilsette og private konsulentar også kan bidra til å fylle planleggarrollene.

Institusjonell planlegging, regulativ legitimitet og rammesetting

Formålet med institusjonell planlegging er å kombinere ovanfrå-og-ned og nedanfrå-og-opp-politikk i ein kapasitetsbyggande og legitimerande prosess. Planlegginga og planen må ha legitimitet ovanfrå-og-ned med legal støtte frå lover, forskrifter og andre styringsdokument. Denne forma for legitimitet representerer input-legitimitet og er viktig i institusjonell planlegging, men for den totale og langsiktige legitimiteten til planlegginga og planen er i tillegg både output- og outcome-legitimitet viktig. Ein legitim prosess og plan må vere i samsvar med folks forståing av god kvalitet og tilfredsstillende kjerneverdier som berekraft, demokrati, likeverd og openheit.

I vår forståing av Habermas` (1996) politiske viljeformulerande eller legitimerande prosess, angår den juridiske diskursen reglane om juridisk konsistens og er knytt til den regulative legitimiteten. Diskursen handlar om korleis lover, forskrifter og avgjerder skal formulerast, tolkast og praktiserast. Den juridiske diskusjonen handlar også om ein institusjons misjon / formål og dermed grunn til å eksistere. Når det oppstår ein tvist om den regulative legitimiteten, kan domstolar og andre formelle styresmakter avgjere kva som skal

gjelde. Juridiske diskursar kan derfor bli ei instrumentell maktutøving ovanfrå og ned, men denne strukturelle makta kan møtast med motstand nedanfrå og opp dersom lokale aktørar mobiliserer og greier å skape ein reflekterande læringsprosess, bygge kapasitet og legitimere planane og handlingane sine.

Eit regulativt syn på planlegging inneber at planen er lovleg utarbeidd og at planen tilfredsstillar gjeldande lover, forskrifter og vedtak inkludert eksisterande planar. Dette er tema for *institusjonell planlegging*, som er ei metaplanlegging og ein systematisk prosess for å utvikle ei referanseramme for framtidige avgjerder og handlingar. Denne planlegginga gjeld forholdet mellom konteksten og den planleggande institusjonen og blir konkretisert ved korleis planlegginga og planen påverkar og blir påverka med andre juridiske normer, som andre planar, forskrifter og retningslinjer. Institusjonell planlegging må difor vere ein kombinasjon av ovanfrå-og-ned og nedafrå-og-opp-politikk som inkluderer ein design av ein prosess som når han er implementert, støttar planen med normativ, kognitiv og pragmatisk legitimitet, og som blir omgjort til regulativ legitimitet når planen er formelt vedteken.

Dette er ei metastyring og ei innramming av prosessen og inneber å planlegge prosessen og å utforme mandatet basert på overordna politiske mål (Sørensen og Torfing, 2005). Dette blir rekna som ei sentral oppgåve for folkevalde, men så langt har dei folkevalde i liten grad utnytta det fulle potensialet i dette metastyringsverktøy (Falleth, Hanssen og Saglie, 2010), dette på tross av at regimet Ny offentleg styring har avgrensa dialogen mellom folkevalde og administrasjonen, og gitt dei folkevalde ei meir strategisk rolle (Vabo, 2000).

Den institusjonelle planlegginga kan forståast som den formelle behandlinga og statusen til plandokumentet som plan- og utviklingsprosessen skaper, men også som planen for plan- og utviklingsarbeidet. For institusjonell planlegging er plan- og bygningslova den sentrale legitimeringskjelda, men i tillegg kjem alle andre lover og regelverk, samt alle plandokumenta som har blitt gjort legitime etter formelle behandlingsrundar definerte i gjeldande lov- og regelverk. Slike planar er saman med lov- og regelverk med på å sette rammer for den vidare planlegginga og må tolkast i alle planprosessar. Den institusjonelle planlegginga påverkar den regulative legitimiteten gjennom juridiske diskursar, og den institusjonell planlegging kan konkret vere ei form for rammesetting gjennom retningslinjer, program, prosjekt, styringsdokument m.m. I kommuneplanlegginga er planstrategien å rekna som institusjonell planlegging.

Denne planlegginga inneber at ein planleggar treng kompetanse til å tolke gjeldande lover, forskrifter, planar og vedtak og til å formulere nye. I tillegg må planleggaren ha kompetanse i å utforme og leie ein kapasitetsbyggande og legitimerande planprosessen. Kvar planleggings situasjon er unik, og er eit produkt av det komplekse og dialektiske forholdet mellom kontekst og institusjonen. Kva som blir rekna som ein sosial orden er i kontinuerleg utvikling, og er eit produkt av dialektiske spenningar mellom ei rekke strukturerande krefter og den planleggande institusjonen (Healey, 2003:111).

Strategisk planlegging, normativ legitimitet og mobilisering av menneske

Strategisk planlegging er ein reiskap til å mobilisere brei deltaking og til å skape erkjenning av korleis vi har det, ønsker å ha det og kva vi kan satse på for å oppnå den framtida vi ønsker. Strategisk planlegging påverkar den normative legitimiteten gjennom moralske diskursar. Strategisk og mobiliserande planlegging er særleg aktuelle i situasjonar der ingen har nødvendig legitimitet og aksept til å styre, og der ein treng samling om nye mål, verkemiddel og nye autoritetar. I slike situasjonar er det viktig å kunne fasilitere dialogar med deltaking i breie og opne prosessar baserte på dei kommunikative ideala om maktlikevekt og grunngevingstvang. Vi reknar kommuneplanens samfunnsdel, inkludert langsiktige mål og retningslinjer for bruken av kommunens arealressursar, som sentrale planar i kommunar si strategiske planlegging.

Den moralske diskursen handlar om konflikhtar mellom normer og verdiar, og er tema for hovudsakleg interaktive kommunikative prosessar mellom deltakarane som søker konsensus og gjensidig forståing. Desse normative oppfatningane av legitimitet handlar om det moralske grunnlaget for verdiar. Kjernespora i moralske diskursar er kven sine behov, interesser og verdiar som skal vektleggast, og korleis ein kan realisere det vi kallar eit godt samfunn. Prosessen kan også kallast ein konsensusbyggande aktivitet, der dei leke og lærde deltakarane gjennom opne dialogar utviklar ei felles forståing av den historiske og den noverande utviklinga og utfordringa ein står overfor, og skaper ein visjon for framtidens situasjon og strategiar for nå visjonen. Strategisk planlegging handlar om korleis ein mobiliserer til brei deltaking i kommunikative prosessar om situasjonen og framtida som gir retning for planlegginga og utviklinga. Denne planlegginga handlar om normative oppfatningar og om moralsk utgangspunkt for å vurdere legitimitet, og er meir sannsynleg for å bli internalisert enn regulativ legitimitet.

Dei moralske diskursane er tema for hovudsakleg kommunikativ planlegging, dvs. planlegging som ein sosialt interaktiv prosess mellom aktørane som søker konsensus og gjensidig forståing. Dette inneber også ein diskusjon om kva som er viktig for folk, og kva som er eit godt samfunn. Dette er det viktigaste formålet med planlegginga på eit strategisk nivå. Strategisk planlegging er eigna til å diskutere dei store utviklingslinjene, for å fokusere på dei største utfordringane og for å formulere visjonar om framtida. Folk treng å bli mobilisert og engasjert i strategisk planlegging og skape kollektive og individuelle handlingar. Ei slik kollektiv handling kan stimulerast ved å styrke gjensidig forståing av utviklingstrekk og utfordringar og realisere korleis ein kan arbeide for å oppnå felles mål. Det er viktig å skape meningsfulle prosessar som bringar saman sentrale aktørar på tvers av dei politiske nivåa og sektorane, og på tvers av personlege eigenskapar som alder, kjønn, yrke og status. Denne planlegginga må være open og gjennomsiktig med brei deltaking for å skape sosiale forpliktingar og normative verdiar.

Å legge til rette for dialog er ei rolle som planleggarar kan ha i opne breie demokratiske prosessar der folk diskuterer korleis dei opplever situasjonen og korleis dei ønsker at den skal vere. Med andre ord diskuterer dei kva som betyr noko for dei. Dialogen er ein moralsk diskurs

om normativ legitimitet som kan skje i opne fora som diskusjonsgrupper, idédugnadsøker, offentlege høyringar, konferansar, aviser og TV (Bryson og Crosby, 1996).

Rolla som planleggar i strategisk planlegging er å fasilitere, som betyr å legge til rette for breie kommunikative dialogar mellom deltakarane om strategiske spørsmål om kva som er viktig for dei. Alle profesjonelle planleggarar er utdanna til å handle i samsvar med profesjonens kjerne av normer og verdiar. Men alle andre personar og lokalsamfunn har også verdiar og normer, og dei vil også vurdere ein plan i høve til desse normene. Deltakarar i strategisk planlegging er ofte mobilisert rundt ein kjerne av medlemmar når situasjonen krev det, og det er behov for mange aktørar for å påverke den politiske dagsorden. Deltakarane i strategisk planlegging kan ha litt formalisert struktur. Deira aktivitet er variabel, og tal på medlemmar er usikre og skiftande. Desse medlemmane har ei felles forståing av situasjonen og ein felles visjon for framtida, avtalte strategiar og kan vere ei sterk politisk kraft når dei blir mobiliserte. I strategisk planlegging kan det vere spenningar mellom det direkte og det representative demokratiet, og ifølgje Bryson og Crosby (1996), ser planleggarar og andre tilsette i offentlig sektor ut til å ha større innverknad på innhaldet i taktisk planlegging enn på innhaldet i strategisk planlegging.

Taktisk planlegging, kognitiv legitimitet og organisering av ressursar

Planlegginga på taktisk nivå fokuserer på kortsiktig ressursinnsats for å nå dei strategiske måla. Planlegginga er detaljert og gjennomføringa orientert, og ho er meir eller mindre forpliktande. Taktisk planlegging fokuserer på tildeling av ressursar og fordeling mellom ulike delområde, sektorar, samfunn og programmer. Den taktiske planlegginga er omfattande i den forstand at ho har til formål å harmonisere og samordne ressursbruken. Taktisk planlegging og etisk-politiske diskursar gjeld interessekonfliktane som ofte er forbundne med utnyttinga av ressursane, dvs. planlegging med fokus på korleis ein brukar ressursar som areal, økonomi arbeidskraft m.m. til å gjennomføre dei ønska og nødvendige tiltaka på riktig stad og tidspunkt. Taktisk planlegging handlar om dei etisk-politiske diskursane og den kognitive legitimiteten, noko som betyr at planlegginga og planen må vere kulturelt støtta. Å presentere nye konsept og løysingar kan utfordre kulturen og mobilisere sterke motkrefter fordi ein etablert kultur kan vere ein slags ortodoksi som tar for gitt at planlegging og planar skal vere i tråd med tidlegare praksis.

Den etisk-politiske diskursen handlar om å tydeleggjere kollektiv identitet og kollektiv sjølvforståing og å arbeide med interessekonfliktar. Den etisk-politiske diskursen, som omhandlar interessekonfliktar som ofte er knytte til utnyttinga av ressursar og ein koordinerande aktivitet, er debattar om korleis ein prioriterer og organiserer ressursane som trengst. Desse debattane kan utfordre den vanlege måten å oppfatte situasjonen og konteksten og etablerte måtar å løyse problem på og er knytt til den kognitive legitimiteten. Taktisk planlegging er eit verktøy for å utarbeide handlingsplanar og budsjett og for å definere, organisere og prioritere prosjektaktivitetar og endringar. Taktisk planlegging er det Alexander (2000) kallar koordinativ planlegging, som treng det Bryson og Crosby (1996) kallar arenaer

for debatt og avgjerder, som refererer til spørsmåla om organisering, koordinering og taktisk planlegging.

Taktisk planlegging er ein reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett, og til å definere, organisere og prioritere avgrensa prosjekt, aktivitetar og endringar. Dermed er taktisk planlegging ein arena der kommunikativ og instrumental rasjonalitet møtest, og der det representative demokratiet som styresmakt har legal makt til å avgjere korleis eigne og felles ressursar skal nyttast (Amdam, 2011). Aktørane er i dialog med to former for rasjonalitet. Den eine er kommunikativ med basis i den strategiske planlegginga og vektlegg openheit, problemløysing og søking etter felles nytte. Den andre er instrumentell med basis i operativ planlegging og legg til grunn konkurranse og maktutøving og hevding av eigen nytte. I taktisk planlegging av areal synest styresmaktene å sette meir pris på argument og informasjon frå operative og nytteorienterte utviklarar enn frå andre interessentar (Falleth, Hanssen og Saglie, 2010).

Taktisk planlegging ber preg av den etisk-politiske debatten, og den påverkar den kognitive legitimiteten. Deltaking i taktisk planlegging er avgrensa, normalt til dei som er berørte, og taktisk samarbeid synes å vere svært formalisert og har eit sterkt behov for avtalar og aksepterte felles handlingsprogram. I tillegg er det slik at partnarane må få sin del av felles handlingsprogram og planar prioritert i sine eigne handlingsprogram. Som partnar er dei fanga i situasjonar med uvisse. Kor mykje kan dei bidra til det felles handlingsprogrammet, og kor mykje engasjement er deira eigne organisasjonar villige til å akseptere. Dersom det er stor skilnad mellom kva partnarane seier dei skal gjere, og kva de faktisk gjer, vil dei miste tillit og bli mindre viktige partnarar i framtida.

I slike debattar er det ei sentral oppgåve for planleggaren å få til forståing hos partane og oppslutnad om løysingar der dei mest ekstreme standpunkta og løysingane blir modererte vekk. Planleggarrolla i taktisk planlegging er difor å *moderere debatten* blant dei involverte partnarane og å formulere planar og løysingar som har støtte i den etablerte kulturen. Denne debatten vil ha færre deltakarar enn ein open dialog om strategiar. Deltakarar i den taktiske debatten er normalt styresmaktene og dei som skal gjennomføre handlingane. Dersom desse ikkje maktar å komme til einigheit, har ofte styresmaktene makt til å bestemme løysingane basert på debatten og høyringar. Døme er her arealplanlegging og økonomiplanlegging i kommunar.

Operativ planlegging, pragmatisk legitimitet og gjennomføring av handlingar

Årleg budsjett, utviklingsplanar, byggekontraktar etc. er eksempel på operativ planlegging. Operativ planlegging krev derfor juridisk bindande samarbeidsformer. Mangel på einigheit har ofte vist seg å vere eit kritisk punkt, og det mest kritiske spørsmålet synest å vere: kva betyr dette for meg?

Operativ planlegging har svært høg grad av formalisering, eit avgrensa tal medlemmar, eit klart hierarki, ei velutvikla spesialisering og eit klart fokus på å få ting gjort. Det er viktig å

inkludere interessantar som er nødvendige for å gjennomføre den operative planen. Gjennomføringa er ofte organisert som prosjekt og forholdet mellom partnarane er formalisert med juridisk bindande kontraktar som kan vere utforma og baserte på eigen institusjonell, strategisk og taktisk planlegging. Aktiv deltaking frå kontraktspartnarane blir forventa. Utan kontraktar kan det bli uråd å halde partnarane ansvarlege for handlingane ein har blitt einige om å iverksette når handlingane er forseinka, berre delvis gjennomførte, eller det er inga handling i det det heile. Nokre gonger når operative planar møter motstand og motkrefter, kan årsakene vere manglande deltaking og mangel på legitimitet frå den institusjonelle, strategiske og taktiske planlegginga, som synest å vere situasjonen når utviklinga i byar og tettstader blir driven fram av private reguleringsplanar på små område utan omsyn til heilskapen (Falleth, Hanssen og Saglie, 2010).

Operativ planlegging er eit verktøy for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar. Operativ planlegging er det Alexander (2000) kallar rasjonell, eller meir presist instrumentell rasjonell planlegging. Denne planlegginga kan oppnå pragmatisk legitimitet dersom verknadene av planane blir sett på som nyttige. Men når menneske vurderer effektar og verknader i forhold til eigeninteresser, vil det å nå fram til konsensus om vedtak vere vanskeleg, og ofte stoppar konflikhtar heile planleggings- og utviklingsprosessen. Konflikhtar kan også oppstå når avgjerdene skal implementerast, og dermed nødvendiggjere mekling. Å kunne drive forhandling og mekling er ein viktig kompetanse for planleggarar. Alle slags konflikhtar kan oppstå i planlegging og pragmatiske konflikhtar handlar normalt om kven som gjer kva og når, og kven som skal finansiere kostnadene og få mest nytte. Nokre av desse konflikttane må handterast i formelle domstolar, men normalt etter at forhandlingar og meklingar har blitt prøvde. Bryson og Crosby (1996) skriv at domstolen kan vere formell og uformell. Den viktigaste uformelle domstolen er den politiske opinionen hos folkevalde og folket. Når konflikten er mellom planleggingsorganisasjonen og opinionen, inkluderer planprosessen typiske representantar frå opinionen, men mekling er berre handterbart med eit avgrensa tall deltakarar, vanlegvis dei som er direkte berørte.

Operativ planlegging gjeld diskusjonar om fakta og kalkulering av kostnader og nytte, fordelar og ulemper, og er diskursar knytte til instrumentell rasjonalitet og pragmatisk legitimitet. Dei pragmatiske diskursane dreier seg om diskusjonen av fakta og data og er hovudsakeleg knytte til instrumentell rasjonalitet. Pragmatiske diskursar handlar om kva som utgjer (vitskapelege) fakta, kunnskap og verkelegheit. Ofte er oppfatninga og forståinga av desse partiske, og aktørane bruker kunnskapen strategisk for å maksimere si nytte. Dermed blir deira handlingar instrumentelle og baserte på kunnskap om årsaker og effektar, og korleis kunnskap kan brukast til å utforme middel for å oppnå spesifiserte mål. I eit maktperspektiv inneber dette å ha kunnskap og andre ressursar til å gjennomføre det som er politisk bestemt, men det inneber også å hindre gjennomføringa av slike vedtak (Lukes, 1974). I planlegging og politiske prosessar er det ofte slik at administrasjon og andre ekspertar legg fram kunnskap som objektive sanningar, og på den måten kveler den politiske debatten. Dette er ofte svært

uheldig fordi mykje relevant kunnskap er basert på verdiar, og derfor ikkje er objektiv (Morgan og Smircich, 1980).

Operativ planlegging er ein reiskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar. Operativ planlegging påverkar den pragmatiske legitimiteten gjennom pragmatiske diskursar. Det inneber at planleggarrolla om nødvendig må mekle mellom eit fåtal aktørar om kven som gjer kva og når, og til kva for ein kostnad. Vi reknar årsbudsjett, reguleringsplanar, utbyggingsplanar, vaktplanar og andre detaljerte gjennomføringsplanar til denne forma for planlegging. Planleggaren si rolle i operativ planlegging er å få til avtalar / kontraktar mellom partane, som regulerer kven som gjer kva og når, og korleis ein skal finansiere kostnadene og fordele nytten. I tillegg er det viktig å skilje mellom tiltak og endringar ein kan utføre sjølv, i samarbeid med andre, og kva berre andre kan gjere. Dersom forhandlingar ikkje fører fram, kan formelle uformelle domstolar vere neste trinn.

Konklusjon

I dette kapittelet har vi vist korleis instrumentell og kommunikativ planlegging kan kombinerast i eit planleggingssystem med institusjonelle, strategiske, taktiske og operative planleggingsnivå, og korleis planlegginga som ein politisk legitimerande prosess kan påverke handlingskapasiteten til å handtere konteksten, mobilisere, organisere og på gjennomføre handlingar, og til å gi planlegginga og planane regulativ, normativ, kognitiv og pragmatisk legitimitet. Regulativ legitimitet er svært viktig for alle former for planlegging som ei ramme for aktiviteten. Pragmatisk, kognitiv og normativ legitimitet er også viktig i alle former for planlegging, og vi argumenterer for eit system der den pragmatiske legitimiteten er av avgjerande viktigheit for kapasiteten til å gjennomføre handlingar, den kognitive legitimiteten er viktig for kapasiteten til å organisere ressursbruken, og den normative legitimiteten er viktig for kapasiteten til å mobilisere. Koblinga mellom desse fire formene kan fremstillast som ei trapp. På denne måten får vi fram at alle formene for legitimitet og handlingskapasitet er viktige i all planlegging, men at einskilte former for legitimitet og handlingskapasitet er viktigare enn andre i dei ulike delane av plansystemet. I figur 9.1 er desse markert som mørke område. Men dette inneber ikkje at dei andre formene for legitimitet og handlingskapasitet ikkje er viktige (lyse område). Til dømes er operativ planlegging spesielt oppteken av den pragmatiske legitimiteten og kapasiteten til å gjennomføre, men er ikkje uavhengig av dei andre formene for legitimitet og handlingskapasitet. Alle dei seksten felte tel difor med når planar skal legitimerast og kapasitet byggast, men hovudtyngda av arbeidet må leggest i å gjere trappa og trinna så solide som mogleg for at planlegginga og planen skal oppnå høg grad av legitimitet og handlingskapasitet. Drøftinga viser elles at ein føresetnad for auka legitimitet og kapasitet er at planleggarane er i stand til å tolke rammene for planprosessen, legge til rette for dialog i fora om kva som betyr noko, moderere debattar på avgjerdsarenaer og forhandle fram avtalar om kven som gjer kva og når.

Men treng ein legitimert plan vere ein god plan? Omgrepa *god* og *dårleg* er i seg sjølv konstruerte gjennom relasjonar mellom kunnskap og makt (Healey, 2003), og difor kan uttrykte og dominerande regulativ, normativ, kognitiv og pragmatisk legitimitet i ein planleggingsprosess vere konservativ, utdatert og ikkje eigna til å møte nye interesser, behov og verdiar i framtida. Derfor må ein planprosess stimulere til reflekterande læringsprosessar, og politikarar og planleggarar må stille spørsmål for å stimulere til refleksjon over eigen og andre sin praksis. På denne måten kan planlegging bli ein politisk institusjonsbyggingsprosess som støttar planen og planlegginga med tilstrekkeleg kraft og legitimitet til å gjere endringar.

Refleksjonsoppgåver

1. Gjer greie for omgrepa i institusjonell, strategisk, taktisk, operativ planlegging og evaluering. Bruk gjerne eksempel.
2. Gjer greie for omgrepa regulativ, normativ, kognitiv og pragmatisk legitimitet. Bruk gjerne eksempel.
3. Gjer greie for variablane (handlingskapasitetane) kontekst, mobilisering, organisering og gjennomføring.
4. Vi argumenterer for at operativ planlegging er hovudsakleg pragmatiske diskursar som påverkar den pragmatiske legitimitet og kapasiteten til å gjennomføre, at taktisk planlegging er politiske / etiske diskursar som påverkar den kognitive legitimiteten og kapasiteten til å organisere ressursbruken, at strategisk planlegging er moralske diskursar som påverkar den normativ legitimiteten og kapasiteten til å mobilisere, at institusjonell planlegging er juridiske diskursar som påverkar den regulative legitimiteten og kapasiteten til handtere mulegheiter og truslar i omgivnaden. Kva for rolle har planleggarar i dei ulike diskursane? Bruk gjerne eksempel.
5. Forklar kvifor vi brukar ei trapp som bilde for å forklare samanhengane mellom planleggingsformer, former for legitimitet og kapasitet. Kvifor er det i praksis ofte nødvendig for ein planleggar «å kome seg lengre opp i trappa»?
6. Reflekter over planleggingstrappas relevans for styresmaktenes arbeid med å legitimere restriktive inngrep i folk og verksemder sin kvardag under ein pandemi.

10. Folkehelsearbeid som samarbeidsdriven prosess⁹

I dette kapitlet drøftar vi folkehelsearbeid som eksempel på samarbeidsdriven planlegging og i kva grad folkehelsearbeid står overfor dei same utfordringane og dilemmaa som anna lokalt og regionalt plan- og utviklingsarbeid, inkludert arbeidet med å fremme berekraftig utvikling. Vi oppfattar folkets helse som ein viktig indikator på tilstanden i det sosiale elementet i berekraftomgrepet, og vi oppfattar folkehelsearbeid som eit område for politikk, planlegging og partnerskap der ein må ha fokus på relasjonane mellom dei økonomiske, økologiske og sosiale elementa i berekraftomgrepet. Vi bruker eit EU-støtta folkehelseprosjekt i kommunar i land rundt Austersjøen som eksempel for å illustrere mange av dei utfordringane som arbeidet med å fremme folkehelse og berekraftig utvikling står framfor.

Omgrepet folkehelsearbeid i ein internasjonal kontekst

Verdens helseorganisasjon formulerer formålet med folkehelsearbeid (health promotion) slik, i det som blir kalla The Ottawa Charter (WHO, 1986):

The process of enabling people to increase control over their health and its determinants.

Bakgrunnen for denne definisjonen er dei tradisjonelle manglane ved offentlege helsetenester som ofte undergrev kjensla til klientane av kapasitet og eigenverd, og reduserer engasjementa deira i eiga helse (Huang og Wang, 2005:13). Folkehelsearbeid må difor vere meir opptatt av folk sin kapasitet til å ta helsesame val, enn av deira sjukdomsrisiko og usunne livsstil. Dermed har omgrepet empowerment eller kapasitetsbygging som vi føretrekker å bruke på norsk, etter kvart blitt ein sentral strategi i folkehelsearbeidet, og deltaking, partnerskap og planlegging blir rekna som viktige verktøy når denne strategien skal implementerast (WHO, 1999a og 1999b). Folkehelsearbeid skal såleis ikkje berre avgrensast til helsesektorane, men skal inkludere alle sektorar i arbeidet. Verdens helseorganisasjon har vore pådrivar for denne breie folkehelsepolitikken som blei formulert i Helsinki-erklæringa om helse i alt vi gjer (Health in All Policies eller berre HiAP), WHO (2013).

Men ifølgje Laverack og Labonte (2000:261) har empowerment-diskursen i helsesektoren, legitimert av *The Ottawa Charter* om helsefremmande arbeid, skapt ei stor spenning i folkehelsearbeidet. Sjølv om aktørane tilsynelatande erkjenner behovet for deltaking, partnerskap og kapasitetsbygging i folkehelsearbeidet, konkluderer Laverack og

⁹ Publiserte arbeid som dette kapitlet bygger vidare på:

Amdam, R. 2022. HiAP In Norwegian municipalities – dilemmas and lack of legitimacy. Under publisering
Amdam, R. 2011: *Planning in health promotion work. An empowerment model*. Abingdon, Oxon og New York: Routledge.

Labonte (2000:255) med at folkehelsearbeidarar held fram med å utøve makt over samfunnet gjennom ovanfrå og ned folkehelseprogram, medan dei på same tid inviterer folk til deltaking i prosessar nedafrå og opp, utan at dei har ei klar forståing av korleis kapasitetsbygging i lokalsamfunn kan gjennomførast innanfor rammene av folkehelseprogramma. Situasjonen er slik at to tilsynelatande ulike folkehelsediskursar sameksisterer og har utvikla seg til to ulike og noko eksklusive tilnærmingar som er problematisk å kombinere i praksis (Laverack og Labonte, 2000:256): Ei konvensjonell ovanfrå-og-ned-tilnærming med vekt på sjukdomsførebygging gjennom intervensjon i levemåtar og påverkningsfaktor, og ei nedanfrå-og-opp-tilnærming med vekt på sosial rettferdigheit gjennom lokal kapasitetsbygging, talspersonar og partnerskap (Laverack og Labonte, 2000:256).

Folkehelseplanlegging har utvikla seg over eit halvt hundreår frå å vere ein program- og behovsfokusert aktivitet i regi av helsesektoren, til ei meir strategisk planlegging som prøver å sette dei viktigaste regionale og lokale spørsmåla på dagsorden og inkludere nye og ulike partnarar i prosessen (Lenihan, 2005). Men den strategiske tilnærminga brukt til planlegging som kjem frå privat sektor, er ikkje lett å overføre til offentlege sektor (Bryson og Roering, 1987). Sjølv om det no er utvikla ei rekke planleggingstilnærmingar i folkehelsearbeidet, har mange av modellane ei dominerande ovanfrå og ned og instrumentell tilnærming og ser på planlegginga og medverkinga som ein prosess med bestemte trinn eller fasar. Dei deler felles element i det som kan kallast ein generell modell for programplanlegging (McKenzie, Neiger og Smeltzer, 2005:16). I den samanhengen rapporterer Wilson (2004:409) at nasjonale helseprogram må vere strukturerte på ein måte som balanserer fordelane av regionale og lokale tilnærmingar til folkehelseutfordringar med fordelane av ein koordinert sentral respons, og at avgjerdstakarane må møte dei unike utfordringane i folkehelsearbeidet. Effektiv respons på nødvendige folkehelsesituasjonar i samfunnet i dag krev kollektive handlingar, og kollektiv handling krev både meningsfulle helsepartnerskap og ei forståing av ressursane i samfunnet (Salem, 2006:379).

Denne spenninga finst også i nettverksorganisasjonar som generelt er kjenneteikna av frivillig, framforhandla og bindande samarbeid mellom gjensidig avhengige og autonome partar frå offentleg, privat og eventuelt også frivillig sektor. Gillies (1998) definerer partnerskap i folkehelsearbeidet som frivillige avtalar mellom to eller fleire partnarar som arbeider i team mot eit sett med delte folkehelsemål. Han dokumenterer at om desse partnerskapa fungerer som dei skal, så fremmar dei helse på tvers av sektorar og profesjonar, og mellom offentleg, privat og frivillig institusjonar på eit kollektivt nivå, og endrar åtferd på individnivå. Men i slike partnerskapar er det innebygt spenningar mellom aktørar som argumenterer med utgangspunkt i ein egoistisk nyttelegikk og ein altruistisk normlogikk.

Brei deltaking kan støtte opp om partnerskapa i folkehelsearbeidet, men er åleine ikkje tilstrekkeleg viss prosessen ikkje bygger opp ein kapasitet for ytterlegare handlingar. Deltaking er ein kompleks og interaktiv prosess som veks eller blir redusert avhengig av krafta i relasjonane og konteksten til arbeidet. Deltaking synest å vere avgjerande i å redusere avhengigheita av helsepersonell og i å sikre kulturelle og lokale vilkår for

folkehelsearbeidet. Derfor må fagfolkas rolle i utviklingsprosessar skifte frå å vere dominerande til å vere støttande eller fasiliterande (HEN, 2006:8).

Folkehelsearbeid, partnerskapar og planlegging i ein norsk kontekst

St.meld. nr. 16 (2002–03) *Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken* formidlar at folkehelsearbeid er å bidra til auka overskot til å meistre kvardagens krav, og det blir beskrive slik:

Folkehelsearbeid innebærer å svekke det som medfører helserisiko, og styrke det som bidrar til bedre helse.

De negative påvirkningsfaktorene virker helsenedbrytende, enten det er ting vi spiser og drikker, eller de befinner seg i det sosiale eller fysiske miljøet rundt oss.

Positive faktorer handler blant annet om styrkende faktorer i miljøet rundt oss, om vårt forhold til våre nærmeste og de nettverk vi inngår i, og i hvilken grad livet oppleves å ha mening og å være forutsigbart og håndterbart. Dette kan kalles beskyttelses- eller mestringsfaktorer og gir individer og grupper bærekraft og slitestyrke. (St.meld. nr. 16 (2002–03) side 6)

Denne forståinga av folkehelsearbeid er fullt ut i samsvar med WHO si formulering av formålet med folkehelsearbeid, og forståinga bygger på ei oppfatning av at faktorane som påverkar folkehelsa finst i dei fleste samfunnssektorane. Både i Norge og internasjonalt har det såleis skjedd ei utviding av helseomgrepet parallelt med ei auka forståing for at helsearbeid handlar om meir enn det som den tradisjonelle helsesektoren har ivaretatt. Denne helse-i-alt-vi-gjer-tilnærminga kjem til uttrykk gjennom dei relativt vide omgrepa folkehelsearbeid og den "store helsepolitikken":

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

Ei slik satsing byr på mange utfordringar. Mange av avgjerdene som er knytte til den "store helsepolitikken" blir tatt utanfor den tradisjonelle helsesektoren. Difor er etablering og utvikling av såkalla *partnerskap for helse* ei viktig utfordring slik at partnerskapa både får legitimitet i befolkninga og resulterer i godt forankra helsefremjande tiltak. Med andre ord er

samhandling mellom sektorar og offentlege etatar ei av utfordringane. Regjeringa skriv såleis at:

Innen folkehelsearbeidet er det samtidig viktig å betrakte stat og kommune, offentlig og frivillig sektor som partnere som skal dra i samme retning.
(Stortingsmelding nr. 16 (2002-2003) side 7)

Vidare omtaler meldinga samfunnsplanlegginga som eit sentralt verkemiddel i folkehelsearbeidet. Helseomsyn skal trekkast inn i alle delar av samfunnsplanlegginga gjennom å tydeleggjere det i lovverket og ved å utvikle metodar og reiskapar (St.meld. nr. 16 (2002–03) side 9). Men basert på evalueringa av det femårige nasjonale *programmet Samla plan for helsefremmende og forebyggende tiltak* (1989-1995) skriv regjeringa at folkehelsearbeidet har vore isolert til helsesektoren, og at planar og tiltak i helsesektoren i liten grad har vore integrerte i dei ordinære kommunale planprosessane og utanfor dei folkevaldes synsvinkel (St.meld. nr. 16 (2002–03) side 77). Dermed konstaterer regjering at erfaringar viser at helsetenestene arbeider for isolert, og at det er ein føresetnad for at folkehelsearbeidet skal få politisk og administrativ forankring, at helsetenestene engasjerer seg i lokale, regionale og sentrale plan- og styringsprosessar.

I den siste folkehelsemeldinga *Gode liv i eit trygt samfunn* (Meld. St. 19 (2018 – 2019)) blir det understreka at det politisk er sterk semje om folkehelsepolitikken, og at det er etablert eit godt grunnlag for langsiktig satsing. Regjeringa skriv difor at dei vil vidareføre politikken i den førre stortingsmeldinga som blei kalla *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter* (Meld. St. 19 (2014 – 2015)). Hovudgrepa i den meldinga var at:

Regjeringa vil vidareføre og vidareutvikle eit effektivt, systematisk og langsiktig folkehelsearbeid. Ein viktig del av dette er å skape eit trygt samfunn og fremje helsevennlege val. Særleg på nokre område ønskjer regjeringa å forsterke innsatsen:

- *tidleg innsats for barn og unge*
- *førebygging av einsemd*
- *mindre sosial ulikskap i helse, og forsterka innsats.*

(Meld. St. 19 (2014 – 2015) side 8)

Meldinga brukar omgrepet berekraftig folkehelsearbeid og regjeringa grunngir dette med at regjeringa vil bidra til eit berekraftig velferdssamfunn gjennom eit godt og systematisk tverrsektorielt folkehelsearbeid, at Noreg skal følgje opp berekraftsmåla til FN, og at eit godt folkehelsearbeid er nødvendig for å nå desse måla. Vidare skriv regjeringa at folkehelsearbeidet går føre seg i stort sett alle sektorar og på alle forvaltingsnivå. Regjeringa legg difor vekt på at frivillig sektor, ideelle organisasjonar, næringslivet og offentlege myndigheiter må samarbeide om innsatsen. Arbeidet skal vere kunnskapsbasert, og regjeringa

skal vere pådrivarar for at ny teknologi blir teken i bruk der det er relevant (Meld. St. 19 (2014 – 2015) side 8).

Ved å knytte folkehelsearbeidet saman med arbeidet for berekraftig utvikling fører regjeringa vidare politikken om at planlegging og partnerskap skal vere viktige reiskapar i folkehelsearbeidet. Berekraftig utvikling er eit at hovudformåla med plan- og bygningslova som pålegg både fylke og kommunar å fremme folkehelse og dermed den sosiale delen av berekraftomgrepet gjennom planlegginga si. Reint konkret går dette fram av plan- og bygningslovas § 3-1 bokstav f om at kommunesektorens planlegging skal fremme befolkningas helse og motverke sosiale helseforskjellar.

Vi er likevel i tvil om intensjonen frå St.meld. nr. 16 (2002–03) om at folkehelsearbeidet både skal fungere intervenerande og kapasitetsbyggande blir vidareført, når regjeringa i den siste stortingsmeldinga skriv dette:

Folkehelsearbeidet i kommunane skal styrkjast gjennom programmet for folkehelsearbeid, som no inkluderer alle fylke. Nasjonale myndigheiter skal hjelpe kommunesektoren ved å gi dei data om helse og påverknadsfaktorar, fagleg støtte og rådgiving. Folkehelsemeldingar kvart fjerde år skal baserast på ein rapport frå Folkehelseinstituttet om helse og påverknadsfaktorar og ei vidareutvikling av indikatorrapporteringa frå Helsedirektoratet. Utreiing av retningslinjer for prioritering på folkehelseområdet skal gjennomførast. (Meld. St. 19 (2014 – 2015) side 20)

Her vil vi legge til at etter folkehelselova er kommunar pålagde å lage såkalla helseoversiktar. Dette pålegget er heimla i § 5 i folkehelselova der det står at kommunar skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkninga og dei positive og negative faktorane som kan verke inn på denne. I dette arbeidet får kommunane hjelp både frå departement, direktorat og fylke til å skaffe fram data som kan inngå i oversiktane.

Sitatet ovanfor frå den siste stortingsmeldinga tydeleggjer kva som er regjeringas politikk på dette området, og det synest ligge ei instrumentell forståing av folkehelsearbeidet til grunn. Ei forståing som er i tråd med det vi her har kalla den konvensjonelle ovanfrå-og-ned-tilnærminga med vekt på sjukdomsførebygging gjennom intervensering i levemåtar og påverkningsfaktor. Faren med denne tilnærminga er at deltaking i partnerskap og planlegging får til formål å bidra med kunnskap slik at folkehelsearbeidarar og helsesektoren kan lage det dei oppfattar som gode folkehelseplanar. På den måten skjer det ei instrumentalisering av folkehelsearbeidet som fortrengjer ei kommunikativ nedafrå-og-opp-tilnærming med vekt på å fremme sosial rettferdigheit gjennom brei deltaking i kompetansebyggande prosessar, og som kan bidra til individuell og kollektiv kapasitetsbygging. Vi meiner at ein slik praksis som stortingsmeldinga her signaliserer, vil medføre at folkehelsearbeidet ikkje vil kunne nå sitt formål slik det er formulert av Verdens helseorganisasjon om å gjere folk meir i stand til å ta vare på si eiga helse.

Folkehelsepolitikken og dikotomiar i folkehelsearbeid

Vi har i denne rapporten formidla at i mange land er regionalpolitikken no slik at regionar, lokalsamfunn og nærmiljø har fått stort ansvar for eiga utvikling. For at desse samfunna skal framstå som legitime politiske aktørar med makt i den nye regionalpolitikken, krevst det at dei har ein institusjonell kapasitet både til å mobilisere eigne ressursar og til å respondere på truslar og moglegheiter i omgivnaden (Cameron, Danson og Halkier, 2000; Amdam og Tangen, 2001 og 2004). Planlegging og partnerskap blir rekna som viktige reiskapar for regionar i bygginga av slik institusjonell kapasitet (Andersen, 2002 og 2003; Cars og Sydow, 2001; Gjertsen, 2000, Gjertsen og Halkier, 2004). Men det finst også dei som er skeptiske til om partnerskapar verkeleg er ei løysing på regionane sine utfordringar (Nelson og Zadek, 2000), og det blir peikt på at partnerskapar reduserer dei folkevalde si makt (Hudson, 2001).

Folkehelsearbeidet synest å ha blitt prega av den same politiske tenkinga. I løpet av dei siste tiåra har folkehelsearbeidet teke opp i seg idear om kapasitetsbygging (empowerment). Det vil seie at ei nedanfrå-og-opp-tilnærming supplerer ovanfrå-og-ned-tenkinga som dominerte tidlegare, eller ein overgang frå offentleg styring (government) til samstyring der mange aktørar er likeverdige partnarar i nettverksorganisasjonar (governance). Denne praktiseringa av folkehelsearbeid føreset at både individ og samfunn må ta meir ansvar for si eiga helse og velvære, og at folkehelsearbeid må bli eit område for samarbeid mellom fleire sektorar og styringsnivå. Denne multi-aktørtilnærminga bruker planlegging og partnerskap for å auke evna eller kapasiteten til samfunna og individa til å handtere eigne problem. Ein av intensjonane er tilsynelatande å supplere den vertikale og tradisjonelle styringsstrukturen i det offentleg helsevesenet med ein meir horisontal styringsstruktur basert på samarbeid mellom offentleg, privat og frivillig sektor og mellom nasjonale, regionale og lokale styresmakter. Men slike partnerskapsbaserte styringsstrukturar synest å leve i skuggen av den tradisjonelle styringsstrukturen, og som nettverksorganisasjonar må dei kjempe for å oppnå handlingskapasitet og legitimitet i dei politiske prosessane. Den nye styringsstrukturen står difor overfor ei rekke problem og utfordringar: Korleis kan ein kombinasjon av ovanfrå-og-ned- og nedanfrå-og-opp-politikk auke samfunnas og individas kapasitet til å handle, og korleis kan handlingane til partnar skapa, som ofte utfordrar dei etablerte styringsnivåas og styringssektoranes innarbeidde handlingar, få aksept og legitimitet frå desse?

Vi hadde som forskingsmiljø vore engasjerte i ulike utviklingsprogram og -prosjekt i nærmiljø, bygdesamfunn, tettstader, kommunar, regionar m.m. då vår kompetanse blei etterspurt i folkehelsearbeidet. Vi såg fort at vår opparbeidde kompetanse i planlegging lett kunne overførast til folkehelsearbeidet. Eit samleomgrep for dette kan vere *prosessleiar kompetanse* som inneber å kunne designe og leie utviklingsprosjekt, men også å kunne designe og leie delaktivitetar i prosjekt som til dømes folkemøte (Amdam, 2011). Eit gjennomgåande tema i vår forskning har vore å utvikle og tilpasse planleggingsreiskapar til utviklingsarbeid i organisasjonar og samfunn. Vår grunnleggande forståing er at folkehelsearbeid er ein politisk prosess som består av ein kombinasjon av ovafrå-og-ned og nedafrå-og-opp-politikk, og at folkehelsearbeid er ein kapasitetsbyggande prosess som

kombinerer førebygging av sjukdom og fremming av god helse. Dermed blir folkehelsearbeid ein prosess som på same måte som lokal og regional planlegging er avhengig av å kunne handtere dei to grunnleggande dikotomiane som vi drøftar i denne rapporten.

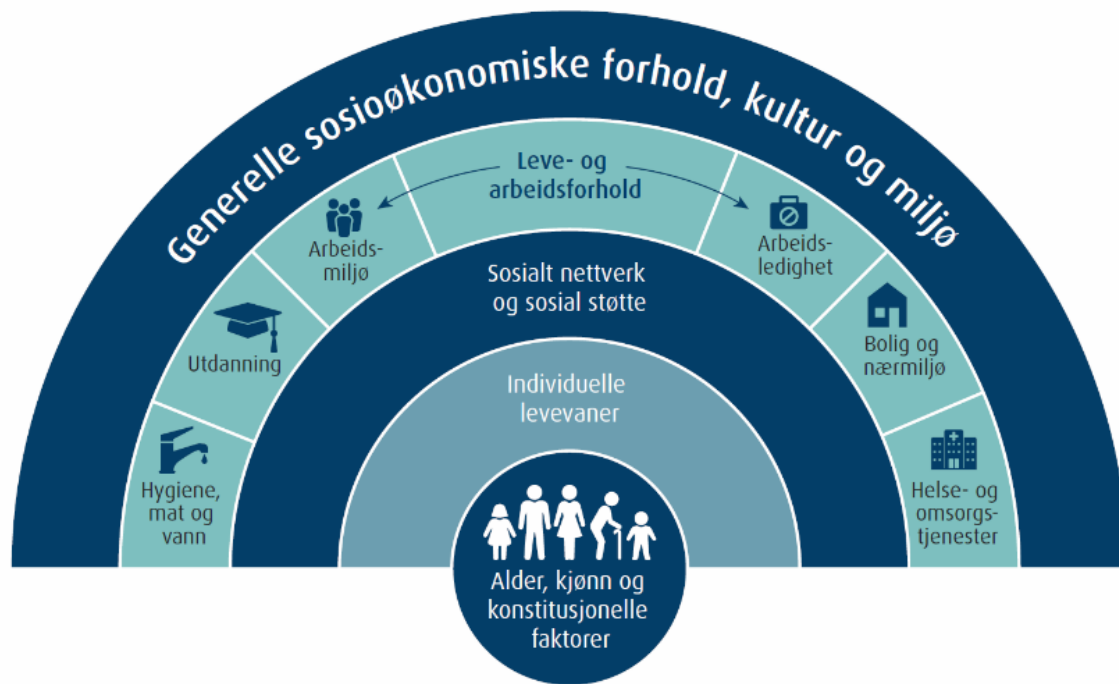
Dikotomien instrumentell og kommunikatív logikk

Folkehelsearbeid inneber både *helseførebygging* og *helsefremming*. Helseførebygging er i stor grad basert på instrumental rasjonalitet. Det vil seie at evidensbasert kunnskap som gjeld uavhengig av tid og stad skal rettferdiggjere intervensjonar i strukturar og aktørars handlingar. Argumenta kan oppsummerast slik: førebyggjande folkehelsearbeid treng evidensbasert kunnskap om forholdet mellom årsaker og verknader for å legitimere intervensjonar som forbod mot røyking på offentlege stader, påbod om bruk av sikringsutstyr, bruk av karantene og isolasjon under ein pandemi m.m. I det helsefremmande arbeidet er samanhengane mellom årsaker og verknader ofte uklare, og samanhengane er ofte konstruerte i ein sosial praksis. Det vil seie at helsefremming også i stor grad er basert på kommunikatív rasjonalitet og dermed på kunnskapar og handlingar som gir meining her og no, til dømes oppmodingar om å gå eller sykle til jobben, eller å ha heimekontor og å bruke munnbind som er aktuelt no under pandemien. Men det er å forenkle for mykje å seie at helseførebygging er evidensbasert, instrumental, ovanfrå og ned og sektorisert aktivitet, og at helsefremming er meiningsbasert, kommunikatív, nedafrå-og-opp-praksis med brei deltaking. Frå diskusjonen av modernisering av samfunnet i denne rapporten, veit vi at kommunikatív og instrumental rasjonalitet er avhengige av kvarandre, at dei er meir som Jing og Jang, og at den store utfordringa er å kombinere dei.

Dikotomien aktør og struktur

I folkehelsearbeidet er denne dikotomien mest kjend gjennom arbeida til Dahlgren og Whitehead (1991) sin modell for sosiale helsedeterminantar. Sjå figur 10.1. Modellen plasserer folks handlingar og kjenneteikn som alder, kjønn og konstitusjonelle faktorar i sentrum, og individuelle levevanar, sosiale nettverk og sosial støtte, leve- og arbeidsforhold og generelle sosioøkonomiske forhold som påverkingsfaktorar rundt dette sentrumet. Vi har erfart at mange tolkar denne modellen veldig instrumentelt slik at det viktige er å avdekke faktorane som påverkar folks helse for så å intervenere i desse slik at det blir lettare for folk å gjere helsesame val. I denne forståinga blir dei individuelle kjenneteikna som kjønn, alder og konstitusjonelle faktorar også oppfatta som determinantar. I vår rådgjeving har vi lagt vekt på at denne tolkinga må supplerast med ei kommunikatív tolking av figuren, som inneber at folks helse ikkje berre er determinert, men at folk har meir eller mindre kapasitet til å gjere egne val. Folkehelsearbeidet blir på den måten meir todimensjonal der den eine dimensjonen er å påverke determinantane som påverkar helsa (helseførebygging), og den andre blir å bygge handlingskapasitet hos folk slik at dei blir flinkare til sjølve å gjere helsesame val (helsefremming). Reint konkret kan det bety at det sosiale miljøet som du er ein del av, openbart kan påverke helsa di (idrettsmiljø, religionsmiljø, festmiljø, rusmiljø m.m.), men at du sjølvsgt har eit ansvar for kva for sosialt miljø du vel å bli med i. Difor er det i eit folkehelseperspektiv viktig at folk har kapasitet til å velje å bli med i det som for dei er

helsefremmande miljø. Samstundes er det slik at folks val av miljø og deltaking i miljøa er med på å prege korleis miljøa fungerer. Dermed illustrerer denne figuren på ein framifrå måte dikotomien aktør versus struktur: folks helse blir sjølvstøtt påverka av determinantane, men samstundes er det slik at dei vala vi gjer i sum er med på å styrke eller svekke determinantane.



Figur 10.1 Helse-determinantar. Kjelde: Dahlgren og Whitehead (1991)

Korleis kan folkehelsearbeidet styrke folkehelsa?

Folkehelse kan nyttast som eit samleomgrep for alle typar tiltak der føremålet er å fremje helse og hindre at sjukdomar, skader eller sosiale problem oppstår. I folkehelsearbeidet er det helse i vid meining som ligg til grunn. Det vil seie ei tilnærming til helseomgrepet som grensar mot det vi omtalar som livskvalitet. Omgrepet folkehelse omhandlar helsetilstanden i befolkninga og korleis helse er fordelt i ulike grupper av befolkninga. Såleis er målsettinga med helsearbeid todelt. For det første er det ei viktig målsetting å betre den generelle helsetilstanden i befolkninga. For det andre er det viktig å få ei utjamning av helsesituasjonen mellom ulike sosiale lag (St.meld. nr. 16 (2002-2003)). Den første av desse målsettingane orienterer seg mot samfunnseffekten av tiltak, medan den andre målsettinga har eit rettferdigheits- og fordelingsperspektiv.

Som for andre omgrep, er folkehelse knytt til maktstrukturar og professor Per Fugelli meinte i si tid at omgrepet folkehelse i stor grad viser til styresmakter og fagfolk sitt helseomgrep, difor introduserer han i staden omgrepet *folkets helse*. Ei slik tilnærming handlar om å ta omsyn til folk sine egne oppfatningar og opplevingar knytte til helse og sjukdom. Det

vil seie folks erfaringar med helse og sjukdom. Etter dette synet bør folk flest vere deltakarar når faktorar som påverkar helsa skal definerast. Satsinga på folkehelse har element av slike idear i seg, men i folkehelsearbeidet er faktorane som påverkar folkehelsa definerte mellom anna gjennom satsingsområda til regjeringa. Det er til dømes rus, tobakk, arbeidsmiljø, sosiale miljøfaktorar, fysisk aktivitet, ernæring og kosthald. Når folk skal mobiliserast lokalt i folkehelsearbeidet, skjer det ofte med utgangspunkt i sentralt definerte verdiar og oppfatningar om kva som bør ligge til grunn i folkehelsearbeidet. Då kan ein stille spørsmål ved kor reell den lokale kontrollen over folkehelsearbeidet er. Er det reell flytting av makt og ansvar frå fag til folk?

Maktstrukturar og faktorar som påverkar helse, finst i alle samfunnssektorar. Difor femner folkehelsearbeidet langt breiare enn ansvarsområdet til den tradisjonelle helsesektoren. Folkehelsearbeid inneber tverrfaglege og sektorovergripande tilnærmingar. Dette gjer folkehelsearbeid avhengig av politisk legitimitet på alle nivå. Samstundes inneber den breie tilnærminga at frivillige aktørar vert sentrale alliansepartnarar for det offentlege. Dette skaper utfordringar med omsyn til kontinuitet, forankring og integrering i den ordinære samfunnsplanlegginga, og utvikling av politikk og praksis som i større grad er både kunnskapsbasert og erfaringsbasert, det vil seie kunnskapsinnhentande basert på ein instrumentell logikk og kunnskapsutviklande basert på ein kommunikativ logikk. På den eine sida er det viktig å utvikle eit mest mogeleg utgreia sakskompleks for avgjerdstakarane. På den andre sida er det viktig å bygge kapasitet hos folk til å ta vera på eiga helse.

Folkehelsemeldingane framhevar partnerskap som strategi og arbeidsform for eit meir forpliktande, langsiktig og sektorovergripande samarbeid for å fremje folkehelse. Ein slik modell skal styrke arbeidet gjennom å sikre sterkare forankring i folkevalde organ og i plan- og avgjerdsprossar. Partnerskapane skal også legge grunnlag for at frivillige organisasjonar, private aktørar og folk flest deltek i folkehelsearbeidet. Resultatet av dette arbeidet veit ein lite om enno, men utifrå tidlegare erfaringar er det grunn til å rekne med at partnerskapane vel satsingsfelt som langt på veg er i samsvar med dei områda som sentrale mynde har peika ut (Hofstad og Vestby, 2009). Såleis er tilrettelegginga for og gjennomføringa av konkrete tiltak flytta frå eit forvaltningsnivå til eit anna, noko som på ein måte kan oppfattast som meir demokratisk.

Folkehelsearbeidet er typisk samfunnsplanlegging med mange aktørar med kvart sitt delansvar og kvar si delmakt, men eigentleg ingen som sit med eit overordna ansvar og har makt til å tvinge dei andre aktørane til å gjennomføre handlingar. Dette er ein situasjon vi kjenner igjen frå mange andre tverrsektorielle samfunnsutviklingsarbeid, til dømes nærmiljøarbeid, bygdeutvikling, tettstadutvikling, regionalutvikling m.m. Felles for desse er at vi kan snakke om multiaktørssystem (Amdam, 2005) med deltaking frå ulike styringsnivåa (lokalt, kommunalt, regionalt, nasjonalt og ofte også internasjonalt), ulike styringssektorar og frå ulike sektorar (privat, offentleg, frivillig og folkevald). Etter vår meining er det viktig å peike på at partnerskap skal vere ein måte å organisere arbeidet på og dermed vere eit verkemiddel til å nå dei sentrale måla i arbeidet (Amdam, 2005). Omgrepet implementeringsskjeder fangar

opp det komplekse møtet mellom ovanfrå-og-ned- og nedanfrå-og-opp-politikk mellom dei formelle offentlege nivåa og mellom offentleg, privat og frivillig sektor. Partnerskap i slike kjedar blir inngått mellom formelt uavhengige aktørar som samarbeider fordi dei er gjensidig avhengige av kvarandre for å tilfredsstille behov og fremme overordna samfunns mål (Gjertsen og Halkier, 2004). I folkehelsearbeidet kan ein snakke om ei folkehelsekjede frå statleg nivå via fylke og kommunar til lokalsamfunna og til sjuande og sist, einskildindivid. Ei kjede som involverer både offentleg, privat, frivillig og folkevald sektor på alle styringsnivåa. Sjå kapittel 5 der vi gjer nærare greie for partnerskap (figur 5.1) og kapittel 8 om implementeringskjeder (figur 8.4).

I kapittel 5 omtaler vi partnerskap som frivillig samarbeid mellom aktørar som ser felles interesser i å arbeide kollektivt for å fremme egne og samfunnets interesser. Dei utgjer det ein kan kalle ein nettverksorganisasjon der dei ulike aktørane kan melde seg på eller av, eller eventuelt bli utestengde. Slike nettverksorganisasjonar får normalt ikkje meir makt enn det dei ulike aktørane tillèt. Ofte ser ein at når dei kollektive interessene i nettverksorganisasjonen strir mot eigeninteressene, så melder ein seg ut. Dette gjeld både aktørar frå offentleg, privat og frivillig sektor. Spesielt når det gjeld offentlege aktørar, ser ein at dei kollektive interessene i nettverket blir underordna sektoren eller etaten sine eigeninteresser. For å ha eit sterkt nettverk som kan gjennomføre handlingar, har erfaringar vist at det er viktig med forståing av at partnarane er gjensidig avhengige av kvarandre og har tillit til kvarandre, at nettverket har noko pengar som det kan disponere, og at det er underlagt demokratisk kontroll som sikrar innsyn og kontroll (Amdam, 2011).

Det er vidare viktig å få fram at slike partnerskapar skil seg frå det offentlege styringsverket, eller det som blir kalla hierarkiske strukturar, ved at sistnemnde har makt og autoritet frå lover og vedtak og at dette har nedfelt seg i eit hierarki. Partnerskap har ikkje utan vidare makt, men må i stor grad skaffe seg denne sjølv. Dette inneber at den instrumentelle måten å styre og planlegge på, som føreset at den som planlegg har makt til å gjennomføre handlingane, ikkje er eigna i partnerskapar. Ein må i staden bruke kommunikative planleggingsopplegg der sjølv prosessen bidreg til å bygge opp makt og til å legitimere partnerskapane som politiske aktørar (Amdam, 2011 og 2021). Slike planprosessar kan gjennomførast på lokalt, kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå, og då fungere som nasjonale handlingsprogram slik at det vi kallar operativ planlegging på eit nivå fungerer som institusjonell planlegging på nivået under i ein implementeringsstruktur (sjå figur 8.4). I praksis kan dette vere at eit konkret tiltak på nasjonalt nivå støttar opp om utvalde fylke ved å inngå partnerskapsavtalar med dei i folkehelsearbeidet. Denne statusen vil vere med å legitimere arbeidet i dei utvalde fylka og grip såleis rett inn i det vi kallar den institusjonelle planlegginga på fylkesnivået. Liknande relasjonar kan eksistere mellom fylka og utvalde kommunar i fylka, og mellom kommunar og lokale organisasjonar. Limet i desse relasjonane skal vere partnerskapa. I sum utgjer dette det som kan kallast folkehelsekjeda. I prinsippet står alle nivåa i denne kjeda overfor dei same utfordringane i sitt plan- og utviklingsarbeid med sikte på å betre folke si helse.

Mange hevdar at vi no allment i samfunnsstyringa og statsorganiseringa opplever eit skifte frå offentleg styring (government) til samarbeid i nettverksorganisasjonar (governance). Men vi er av den oppfatninga at når vi ser på samfunnet samla sett, er det heller slik at samarbeid i partnerskapsorganisasjonar supplerer offentleg styring på område som folkehelse (Amdam, 2005 og 2011). Overgang til partnerskap i folkehelsearbeidet heng saman med at styresmaktene no fører ein politikk som i større grad enn for nokre tiår sidan signaliserer at velferdsstaten ikkje kan løyse alle helseproblema i det moderne velferdssamfunnet, og at kvar einskild person og kvart einskild samfunn (nærmiljø, kommune, region m.m.) må ta større ansvar for eigen situasjon. For å oppnå dette må det skje ei kapasitetsbygging og maktstyrking av individ og av samfunna (empowerment). Det inneber at styresmakter må starte prosessar som aukar individ og samfunna sin eigen handlingskapasitet. Dette bør ideelt skje samstundes med at meir ansvar for eiga utvikling blir overført til individ og samfunna.

Folkehelsepolitikken kan kritiserast på fleire grunnlag. For det første at politikken legg til grunn at menneske innanfor eit geografisk område har felles verdiar og felles oppfatningar om livskvalitet / helse, som skal føre til felles initiativ og handling. For det andre ligg det i tilnærminga at makt skal flyttast frå sentrale til lokale styresmakter og til enkeltindivid. Men den nye folkehelsepolitikken er ikkje tufta på lokalt initiativ, (har ikkje vakse fram på grasrota). Politikken er ein statleg strategi som skal setjast i verk og gjennomførast lokalt og regionalt, og då er arbeidet framleis styrt ovanfrå. Satsingsområda og oppfatningane av kva for faktorar som gir god helse er langt på veg definerte sentralt. Implisitt i den tilnærminga som ligg i folkehelsearbeidet er at folk skal gjere val som er i tråd med styresmakter eller fagfolk sine oppfatningar om kva som er sunne val. Då er det framleis mest makt hos fagfolk og mindre hos lekfolka, og ein kan stille spørsmål ved om det faktisk skjer ei reell flytting av initiativ og makt frå sentrale mynde til lokale mynde og enkeltindivid gjennom satsinga på folkehelse. Det kan også stillast spørsmål ved i kva grad utvikling i retning av meir makt og ansvar til enkeltindivid er ønskjeleg, fordi det er grunn til å tru at den sosiale ulikskapen mellom ulike grupper vert forsterka med ein slik politikk, og då har ein kanskje ikkje kome dit ein ville med folkehelsearbeidet.

Presentasjon av eit kasus: Folkehelsearbeid i land rundt Austersjøen, HEPRO

Målet med det EU-støtta HEPRO-prosjektet var å hjelpe dei 32 partnarane frå land i Austersjøregionen til å integrere helseomsyn i territoriell planlegging og utviklingsarbeid, og vere eit viktige bidrag til ein berekraftig offentleg helsepolitikk. Prosjektet skulle utføre ei transnasjonal helseundersøking der funna i denne undersøkinga skulle inngå i folkehelseplanlegginga, og gjennomføre eit opplæringsprogram i planlegging. Planleggingstilnærming skulle bygge på empowerment og skulle bidra til eigenutvikling, deltakande styring, solidaritet, tverrsektorielt samarbeid og handling, og ta omsyn til viktige faktorar som påverkar helse (Østfold fylkeskommune 2005:4; Amdam, 2010).

Som innleigd ekspert på planlegging rådde vi til at modellen vår for samarbeidsdriven planlegging skulle brukast i dette prosjektet. Målet med denne tilnærminga var å auke den

lokale og regionale kapasiteten til å handtere folkehelse i ein passande balanse mellom ovanfrå-og-ned- og nedanfrå-opp-politikk. Vi la den modellen til grunn i opplæringsdelen av prosjektet og understreka at kapasitetsbygging kan fremmast gjennom ein balansert kombinasjon av instrumental og kommunikativ rasjonalitet. Det blei vidare lagt til grunn at det var ingen enkle svar på korleis balansere ovanfrå-og-ned- og nedanfrå-opp-politikken, og at kombinasjonen måtte utformast i den faktiske situasjonen og samanhengen. Implikasjonen av denne forståinga var at prosjektet skulle bidra til at partnerane skulle få ei betre evne til å leie seg sjølve, fokusere på utfordringane sine, implementere handlingar og lære av erfaringane sine.

HEPRO sin planleggingsmodell blei i prosjektoamtalen vist som ein sirkulær modell der kvart trinn følgjer den andre (Østfold fylkeskommune, 2005). Som rådgjevar i prosessen støtta vi denne forståinga, men presiserte at dei ulike fasane i sirkelen ikkje må komme i ei fast rekkefølge. Dette er fordi vi meiner at planlegging, politikktutforming og institusjonsbygging er ein kontinuerleg prosess. Konkret betyr det at i eit prosjekt som HEPRO kan implementering av ein helseaktivitet skje samtidig med arbeidet med å skape merksemd og å setje ein annan helseaktivitet på den politiske agendaen. Vi sa vidare at når sirkelen er brukt som ein metafor, er det viktig å forstå at etter ein runde i sirkelen er deltakarane ikkje tilbake i den situasjonen der dei starta. Situasjonen vil vere endra, og dei involverte har mellom anna lært kva som verkar og ikkje verkar, kva som er lett å gjennomføre, og kva som møter mostand.

Vi har tidlegare erfart at folkehelse og anna utviklingsarbeid kan intensiverast via eit prosjekt, men at arbeidet likevel er ein kontinuerleg prosess. I råda våre til HEPRO-prosjektet formidla vi at prosjektet må forståast som ein intervensjon i ein kontinuerleg folkehelseprosess, og at prosjektet derfor må utføre aktivitetar i samarbeid med lokale partnerar når dei er klare til å delta, og ikkje vente med alle aktivitetar til planen er vedteken.

Basert på modellen for samarbeidsdriven planlegging, som vi har presentert i kapittel 8 i denne rapporten, og våre erfaringar med folkehelsearbeid, formulerte vi våre krav til HEPRO som plan- og utviklingsarbeid der det blir lagt vekt på å bruke adekvate planleggingsverktøy til å påverke aktuelle variablar i utviklingsprosessar:

- Folkehelsearbeid er ein kontinuerleg prosess for mobilisering, organisering, gjennomføring og læring, men sjølve folkehelsearbeidet kan givast eit push framover gjennom eit eige prosjektarbeid. Den institusjonelle planlegginga i form av ein planprosjektplan for folkehelsearbeidet må difor vise både korleis prosjektet skal gjennomførast og korleis arbeidet skal førast vidare etter prosjektslutt. Den prosjektplanen som hadde gitt prosjektet EU-støtte blei lagt til grunn for arbeidet.
- Strategisk planlegging er ein reiskap til å mobilisere brei deltaking. Mobiliserande planlegging er særleg aktuelt i situasjonar der ingen har den nødvendige legitimitet og aksept til å styre, og der ein treng samling om nye verdiar, mål, verkemiddel og nye autoritetar.
- Taktisk planlegging er ein reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett og til å definere, organisere og prioritere ressursar og avgrense prosjekt, aktivitetar og endringar.

- Operativ planlegging er ein reiskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar i folkehelsearbeidet.
- Ved å knyte prosess- og resultatevaluering til både dei institusjonelle, strategiske, taktiske og operative nivåa i planlegginga, kan ein skape lærande prosessar. Som ein del av dette arbeidet blei det laga eit opplegg og eit skjema for eigenevaluering, sjå tekstboks 10.1.

Institusjonelle partnerskap, institusjonell planlegging og regulativ legitimitet

Institusjonell planlegging i folkehelsearbeidet handlar om utforming av folkehelsearbeidet basert på lover, forskrifter og styringsdokument. Dette handlar om å utvikle ei referanseramme for framtidige avgjerder og handlingar. Det vil seie at regulativ legitimitet er tema for institusjonell planlegging. I forståinga vår av Habermas prosess for politisk viljeforming og legitimering omhandlar den juridiske diskursen i planlegging sjølve plandokumentas juridisk konsistens. Det inneber i kva grad prosessen og resultatata er lovleg og i samsvar med gjeldande lover, forskrifter, vedtak og planar.

I kva grad folkehelsearbeidet er støtta med ein regulativ legitimitet i dei ulike landa varierte, men folkehelsearbeidet hadde ein sterk regulativ posisjon basert på internasjonale og nasjonale styringsdokument som eksisterer, mellom anna frå Verdens helseorganisasjon. Og HEPRO-prosjektet i seg sjølv støtta partnerlanda med ein ekstern legitimitet og med ressursar. Desse formene for legitimitet representerer det som kallast input legitimitet, og er viktig, men for den totale og langsiktige legitimiteten til folkehelsearbeid er produksjonen (output) og utfallet (outcome) minst like viktig. Prosjektet hadde difor behov for resultat som støtta folkehelsearbeid med andre nødvendige former for legitimitet.

HEPRO er i seg sjølv eit døme på institusjonelt partnerskap mellom dei 32 partnerane. Som eit institusjonelt partnerskap skal det vere formalisert, skal ha ei avgrensa mengde medlemmer og medførar ein regulativ legitimitet som set rammer for arbeidet som skal skje i prosjektet. Det såg vi tydeleg ved at søknaden som beskriv prosjektet blei brukt som eit sterkt styringsdokument av prosjektleiinga.

Tekstboks 10.1: Skjema for eigenevaluering

Data om institusjonell planlegging og legitimitet

- Kva er det viktigaste som arbeidet / prosjektet har gjort for å auke legitimitet til folkehelsearbeidet i organisasjonen og samfunnet ditt?
- Kor sterk meiner kommunen / prosjektleiinga at legitimiteten til folkehelsearbeidet i organisasjonen og samfunnet er no?
- Kva planlegg de å gjere for å styrke legitimiteten?
- Kva tenker de omkring rolla som prosjektleiar for HEPRO-prosjektet?
- Kva er den største utfordringa for HEPRO-prosjektet no?

Data om strategisk planlegging, mobilisering og politisk agendasetting

- Kva er det viktigast som har blitt gjort i arbeidet / prosjektet for å mobilisere folk og sette folkehelse på den politiske dagsordenen i organisasjonen og samfunnet ditt?
- Kor akseptert meiner kommunen / prosjektleiinga folkehelse er som eit overordna mål og som retningslinjer for meir detaljert planlegging i din organisasjon og ditt samfunn no?
- Kva planlegg de å gjere for mobilisere folk og å styrke folkehelsa sin posisjon på den politiske dagsordenen?

Data om taktisk planlegging, organisering og avgjerdstaking

- Kva er det viktigaste som har blitt gjort i arbeidet / prosjektet for å påverke organiseringa av produksjonen og avgjerdstakinga i folkehelsearbeidet?
- I kva grad meiner kommunen / prosjektleiinga at folkehelse no er forankra i arealplanlegginga, utbyggingsprogram, års- / langstidsbudsjett og det daglege arbeidet i din organisasjon og partnerane i samfunnet?
- Kva planlegg de å gjere for å fremme organiseringa av produksjonen og avgjerdstakinga i folkehelsearbeidet?

Data om operativ planlegging, implementering og bidrag til folkehelsearbeidet:

- Kva er dei viktigaste tiltaka som arbeidet / prosjektet har gjennomført for å påverke folkehelsa?
- Kor sterk meiner kommunen / prosjektleiinga at kapasiteten i organisasjonen og samfunnet er til å implementere folkehelseiltak?
- Kva for nye folkehelseiltak- / prosjekt planlegg de å gjennomføre?

Data om evaluering og læring i folkehelsearbeidet

- Kva har blitt gjort for å skape ein læringsprosess om folkehelse i kommunen som organisasjon og som samfunn?
- Kva meiner kommunen / prosjektleiinga er det viktigaste som har blitt gjort og kva er dei viktigaste folkehelsa effektane som er oppnådd i Helse i plan prosjektet?
- Kven har lært i organisasjonen og i samfunnet, kva har dei lært og korleis kjem dette til uttrykk i folkehelsearbeidet?
- Kva planlegg de å gjere for å styrke læringsprosessen?

HEPRO er også eit døme på multiaktør-samarbeid som involverer overnasjonale, nasjonale, regionale og lokale einingar organisert som partnerskap som inngår i ei implementeringskjede der prosjektomtalen er sentral. Vi hadde lært av å studere andre liknande implementeringskjeder i regional utvikling at partnerskapane har behov for stadig å søke legitimitet og aksept, både frå partnerane og frå andre aktuelle aktørar. Så i staden for å sjå på partnerskapen som permanente strukturar, så skulle HEPRO-prosjektet fungere som institusjonsbyggande prosess med både institusjonelle, strategiske, taktiske og operative partnerskapar. Nedanfor reknar vi opp nokre av dei rapporterte aktivitetane på institusjonelt nivå som viser at det blei arbeidd grundig med å styrke den institusjonelle legitimiteten.

Nokre eigenrapporterte aktivitetar undervegs frå HEPRO-partnarane om institusjonell planlegging og partnerskap:

- Samarbeid med partnerane i HEPRO-prosjekt, sunne byar nettverk etc. gir legitimitet til folkehelsearbeidet
- Strukturelle reformer i Danmark gir ei moglegheit til å bygge opp folkehelsearbeidet nedanfrå
- Har fått etablert styringsgrupper, forum for folkehelsa etc. som inkludert politikarar, leiarar og andre offentleg helsetilsette, private tilbydarar m.m.
- Ei arbeidsgruppe på offentleg helse og berekraftig utvikling er etebelert og fungerer, gruppa inkluderer den lokale distriktsleiande lege, leiaren av helsestasjonen for barn og skule, koordinatoren for førebygging av kriminalitet, ein ekspert på miljøretta helsevern, den lokale byplanleggaren og den lokal Agenda 21-koordinatoren
- Har spesiell innsats for å involvere politikarane slik at dei kan bli meir interesserte i folkehelseproblema
- Samarbeid med andre organisasjonar og institusjonar etc. organisert gjennom deltaking i ulike nettverk
- Samansetninga av helseplanar som dekkjer alle område av politikken i samfunnet, f.eks utnytte resultatane frå prosjektets helseundersøking gjennom involvering av avgjerdstakarar, politikarar, borgarar og ulike sivile organisasjonar
- Spreiing av informasjon om HEPRO-prosjektet sine aktivitetar og om framtidige moglegheiter. Spreiing av informasjon gjennom ulike kanalar

Strategiske partnerskapar, strategisk planlegging og normativ legitimitet

Strategiske partnerskapar er normalt lite formaliserte og har ein relativt flat struktur. Aktiviteten er variabel, og talet på medlemmar er usikkert og skiftande. Desse partnerskapane blir ofte mobiliserte rundt ein kjerne av medlemmar når dei meiner at situasjonen krev det, og det er behov for ei stor mengde av medlemmar for å påverke agendasetting. Desse partnerskapane kan gjennom opne dialogar bidra til felles forståing av situasjonen og felles visjon for framtida, og til avtalte strategiar. I desse partnerskapane vil aktørane heilt klart oppleve dilemma knytte til prioritering av normer og verdiar fordi mykje av det strategiske arbeidet er å påverke den offentlege sektorens politiske dagsorden. Derfor forventar vi at partnerane frå den vertikale styringsstrukturen kan vere litt motvillige til å binde seg til

strategiar som har implikasjon for den styringsstrukturens politiske dagsorden. Helsevesenet er som andre sektorar, gjennomsyra av profesjonelle verdiar, normer og tradisjonar.

For HEPRO-prosjektet som vart starta i helsevesenet, var det lett å få aksept for målet for prosjektet frå dei offentlege helsestyresmaktene i dei ulike landa rundt Austersjøen, men å få aksept for prosjektets formål og aktivitetar frå andre sektorar i dei ulike landa var mykje vanskelegare. Det er normalt partnerar med like verdisyn og som deler oppfatningar om korleis situasjonen er og bør vere som dannar strategiske partnerskapar. Strategisk planlegging med moralske diskursar som drøftar normer og verdiar kan stimulere slike partnerskapar, men dette krev ei kommunikativ planlegging, dvs. ei planlegging som fungerer som ein sosial interaktiv prosess mellom aktørar som søker konsensus og gjensidig forståing. Den strategiske prosessen i prosjektet hadde som formål å avklare kva for behov, interesser og verdiar som skulle prioriterast. Dette handla om moralske val og om den normative forma for legitimitet. Vi la vekt på denne prosessen fordi vi i andre prosjekt hadde erfart at regional og lokal planlegging og utviklingsprosjekt ofte tar for lett på den normative legitimiteten. Når det overordna målet for folkehelsearbeidet er å få folk til å ta meir ansvar for eiga helse, er det naivt å tru at dette er oppnådd i løpet av eit par offentlege opne folkemøte. Verdiar er djupt rotfesta i personar og organisasjonar, og verdiar definerer i stor grad også kva som er å rekne som riktig kunnskap og åtferd. Av eigenrapporteringa som er attgjeven nedanfor, går det fram at HEPRO-prosjektet stimulerte partnerane til å bygge strategiske partnerskap for å sette folkehelsearbeidet på den politiske dagsordenen på tvers av sektorane.

Nokre eigenrapporterte aktivitetar undervegs frå HEPRO-partnarane om strategiske planlegging og partnerskap:

- Bruker informasjon og data frå prosjektets helseundersøking for utvikling av folkehelsestrategien, førebyggjande plan og andre aktivitetar
- Informerer politikarar og avgjerdstakarar og befolkninga om helsetilstanden i kommunen
- Temadagar om resultatet av helseundersøkinga og andre helseprofilar med det lokale helseforumet og i dialog med politisk komitear, dei politiske underutvala, prosjektkomitear og den administrative delen av organisasjonen, frivillige foreiningar og samarbeidspartnarar på helseområdet
- Involverer politikarar og plasserer folkehelseprosjektet på dagsorden
- Etablerer ein folkehelsepremie og gjennomfører kampanjar
- Held helseproblem på den politikaren agendaen gjennom initiering av fleire aktivitetar baserte på strategien om borgarengasjement
- Partnerane besøker kvarandre sine land, gjennomfører studiereiser og møter om helsefremmande og førebyggjande arbeid i HEPRO-samanheng der både avgjerdstakarar og andre deltek
- Gjennomfører ein kampanje for å fremme borgarengasjement og lagar ein kommunal tilstandsrapport
- Folk blir knytte til planprosessar og plandokument via kommunikasjon og dialog

Taktiske partnerskapar, taktisk planlegging og kognitiv legitimitet

Taktisk planlegging og etisk-politiske diskursar gjeld dei interessekonfliktane som ofte er knytte til disponering av ressursar i den koordinerande planlegginga, dvs. planlegging med fokus på korleis bruke ressursar som areal, personell, økonomi m.m. til å gjennomføre dei nødvendige tiltaka på riktig tidspunkt for å oppnå ønska resultat. Etisk-politiske diskursar handlar om den kognitive pilaren av legitimitet, noko som inneber at nye måtar å bruke ressursane på kan bli møtte med motstand basert på kognitive oppfatningar om korleis situasjonen er og bør vere.

Taktisk planlegging i folkehelsearbeidet handlar såleis om å sette opp lokale / regionale handlingsprogram og budsjett, og arealplanar. Taktisk planlegging handlar om motstridande interesser og bruken av avgrensa ressursar, og vi har erfart at sterk støtte frå strategisk planlegging og partnerskap ofte er avgjerande for suksessen til den taktiske planlegginga. Desse planane kan vere juridisk bindande, men det er alltid moglegheiter for å gjera unntak frå planane. Viss det er eit mål å unngå unntak, må behovet for, og innhaldet i desse planane vere kognitivt aksepterte av dei involverte partnerane.

Taktiske partnerskapar er ofte svært formaliserte, har ei avgrensa mengde medlemmar og har eit sterkt behov for avtalte og aksepterte felles handlingsprogram. I tillegg treng partnerane å få sin delen av det felles handlingsprogrammet prioritert i sin eigen organisasjons handlingsprogram. Som partnerar blir dei difor ofte fanga i ein situasjon av uvisse. Kor mykje kan dei bidra til eit felles handlingsprogram, og kor mykje engasjement er deira eigne organisasjonar villige til å legge inn i det felles handlingsprogrammet? Viss det er ein stor forskjell mellom kva partane seier dei skal gjere og kva dei faktisk gjer, vil dei fort misse tillit og bli mindre viktige partnerar i framtida.

Av dei sjølvrapporterte aktivitetane på taktisk nivå, går det fram at prosjektet medførte at folkehelsearbeidet både fekk tilført meir pengar og at det blei gjort mange organisasjonsendingar for å auke samarbeidet mellom dei involverte aktørane.

Nokre eigenrapporterte aktivitetar undervegs frå HEPRO-partnarane om taktisk planlegging og partnerskap:

- Etablering av organisasjonar og senter av førebyggjande tiltak
- Organiserer prosjekt i samarbeid med frivillige organisasjonar og / eller fylket
- Oppmuntre frivillige organisasjonar til å ta folkehelse-initiativ og organisere aktivitetar
- Utviklar ein politisk og administrativ struktur for helsespørsmål og førebyggjande problem, som har berevne både med noverande og framtidige forventa ressurstildelingar
- Nært samarbeid mellom folkehelsestenesta og private leverandørar
- Djupare og meir aktiv samarbeid mellom folkehelsesektor og kommuneadministrasjon og styringsorgana
- Involverer politikarar og representantar for kommuneadministrasjonen i folkehelsediskusjonar

- Helse- og miljømessige konsekvensvurderingar av alle forslag, i fysisk planlegging og i politiske avgjerder
- Ei sjekk-liste for å sikre at folkehelsa har fokus i all planlegging
- Nye folkehelseiltak er vedtatt som ein del av handlings- og økonomiplanane for det kommande året
- Offentleg helseinitiativ er prioritert og blir finansiert som ein del av årlege planar

Operative partnarsskapar, operativ planlegging og pragmatisk legitimitet

Operativ planlegging handlar mykje om kva som er nyttig, og operative diskursar er knytte til instrumentell rasjonalitet og den pragmatiske legitimiteten. I eit maktperspektiv handlar operativ planlegging og partnarsskap om å ha kunnskap og andre ressursar til å gjennomføre det som er vedteke, men det inneber òg å hindre gjennomføringa av slike vedtak. Operative partnarsskap har ei svært høg grad av formalisering, ei avgrensa mengde medlemmar, eit klart hierarki, ei velutvikla spesialisering, og har eit klart fokus på å få ting gjort. Desse partnarsskapane er ofte organiserte som eigne prosjekt og forholdet mellom partnarane er formalisert med juridisk bindande kontraktar basert på gjennomført institusjonell, strategisk og taktisk planlegging.

I operativ planlegging og partnarsskap er aktørane sine vurderingar av nytte opp mot kostnad sentralt, og vi har erfart at vektlegginga av eigennyten ofte går på kostand av nytten for partnarsskapen og kva som er nyttig for samfunnet. Aktiv deltaking frå dei operative avtalepartnarane blir derfor forventet og regulert i kontraktar. Utan kontraktar kan det bli umogleg å halde partnarane ansvarleg for sin del av handlingane som er avtalte når gjennomføringa av handlingane er forseinka, er berre delvis implementerte, eller der inga handling i det heile blir gjennomført. Av dei sjølvrapporterte aktivitetane på operativt nivå går det klart fram at aktiviteten var stor og at kommunane gjennomførte aktivitetar anten åleine eller saman med andre:

Nokre eigenrapporterte aktivitetar undervegs frå HEPRO-partnarane om operativ planlegging og partnarsskap:

- Ulike typar planar / strategiar blir gjennomførte der folkehelse er inkludert
- Samarbeider med lokale pedagogiske institutt om å utdanne tilsette i kommunen
- Gjennomfører aktivitetar for tilsette: "Trening skaper velvære" og "Treningsgruppe for å hindre sjukdom"
- Samarbeider med ein høgskule om kurs i helsefremmande arbeid for folkehelseilsette
- Gjennomfører opplæringsprogram / utdanning og seminar om folkehelsa for tilsette i eigen helseorganisasjon, kommuneadministrasjonen elles, skuleilsette, sjukepleiarar, legar og befolkninga.
- Har forum for borgarar til å involvere seg i og til å stimulere til brei deltaking i folkehelsearbeidet (barn og ungdom er spesielt prioritert)
- Handlingar retta mot sårbare grupper og enkeltpersonar; helsesenter for ungdom, rettleiingsgrupper for foreldre og gravide kvinner, tilrettelagt fysisk trening for eldre,

aktivitetar for å trekke med funksjonshemma, program for alkohol- og narkotikamisbruk

- Velferdsavdeling har samarbeid med frivillige organisasjonar om sosialt arbeid på gatene i byen
- Dagsenter for psykisk funksjonshemma
- Sosiale møteplassar for å hindre isolasjon og einsemd
- Utviklar aktivitetar for innandørs sport, utandørs aktivitet som gåing og sykling
- Samarbeider med og støtter opp om arbeidet i frivillige organisasjonar
- Har gjennomført røykeforbod på alle offentlege arbeidsplassar

Evaluering rapportering og læring

I politiske prosessar er det ofte slik at administrasjon og andre ekspertar legg fram kunnskap som objektive sanningar, og på den måten kveler dei den politiske debatten. Dette er spesielt uheldig sidan mykje av relevant kunnskap er basert på verdiar og derfor ikkje er objektiv (Morgan og Smircich, 1980). Flyvbjerg (1991a) diskuterer rasjonaliteten i maktutøving og understrekar at dei med makt kan definera verkelegheita. Dette har ein viktig implikasjon på planlegging og folkehelsearbeid. Til dømes, viss sentrale maktpersonar ikkje blir samde om det overordna målet for folkehelsearbeidet, dvs. å styrke folk til å ta meir ansvar for eiga helse, kan dei med makt tendere til å oversjå fakta og kunnskap som støttar dette målet.

Våre erfaringar er at politiske forventingar til folkehelsearbeidet i stor grad er til det operative nivået, det vil seie på gjennomføring av konkrete helsefremmande tiltak og aktivitetar. Når folkehelseprosjekta og prosjektleiarane på den måten i hovudsak blir halden ansvarleg for den operativ produksjonen, vil det få som konsekvens at for mykje av aktiviteten i prosjekta blir konsentrert om det operative nivået. Med for mykje fokus på planlegging og rapportering på operative nivå, vil prosessen ikkje kunne stimulere til refleksjon og læring på institusjonelt, strategisk og taktisk nivå. Dette medfører at folkehelsearbeidet ikkje blir ein komplett legitimerande prosess basert på kritisk refleksjon over eigne handlingar, og på sikt vil det kunne gi sviktande legitimitet for folkehelsearbeidet.

Vi tolkar dei sjølvrapporterte aktivitetane og dei viktigast resultatane og lærdomane slik at då rapporteringa blei gjennomført, var partnerane i HEPRO-prosjektet godt i gang med å legitimere folkehelsearbeidet. Dessverre har det ikkje blitt gjennomført ei evaluering i ettertid, så vi veit ikkje i kva grad prosjektet bidrog til varige endringar og resultat.

Nokre eigenrapporterte aktivitetar undervegs frå HEPRO-partnarane om overvaking, rapportering og læring:

- Møte, foredrag, diskusjonar, refleksjonar om helse, personlege og profesjonelle verdiar
- Konseptavklaring av det breie helseomgrepet i fysiske planlegging
- Resultat og erfaringar blir formidla i evalueringsrapportar
- Miljøsertifisering stimulerer til læring gjennom vanlege evalueringar
- Samarbeider med statens Senter for helsefremmande arbeid og tar del i deira formidling av folkehelseinformasjon på Internett og i trykte medium

- Ved å utføra ulike treningsprogram, besøk mellom partnarar, utveksle ekspertar i offentleg helse og andre relaterte saker
- Ved å involvere borgarar i utviklinga og gjennomføringa av politikken på helseområdet
- Tverrfagleg samarbeid mellom helsepersonell, planleggarar, sosialkonsulentar, økonomar m.m.
- Ved å oppmuntre organisasjonar til å lage folkehelseprosjekt

Kva er dei viktigaste resultata og viktigaste verknader på folkehelsesituasjonen frå folkehelseprosjektet så langt?

- HEPRO-prosjektet har skapt ein bakgrunn for utvikling av folkehelsa gjennom EU-støtte og lokale prosjekt
- Dei viktigaste konsekvensane av folkehelseprosjektet så langt har vore høg merksemd
- Har etablert ein helsestasjon som sikrar ein direkte kontakt mellom fagmiljøet og borgarar med kroniske sjukdommar
- Politikarar har auka budsjettet med 1,1 millionar euro for aktivitetar
- Klarte å få helse på den politiske agendaen, inkludert ei politisk avgjerd om å lage ein prosjektkomité for folkehelse
- Vanskeleg å seie kva som er resultat av aktivitetane våre er og kva som er resultat av andre sosiale, kulturelle og økonomiske faktorar i familien, nabolaget, arbeidsplassen m.m.
- Forventar at dei viktigaste resultata kjem etter kvart

Kven i organisasjonen og samfunnet / distrikt / fylke har lært av folkehelseprosjektet så langt, kva har dei lært og korleis kjem lærdommen til uttrykt i folkehelsearbeidet?

- Politikarane i helsekomitéen og sjefen for helseavdelinga har lært at førebygging og helsekampanjar har ein svært viktig overordna verdi, og at ein heilskapleg innsats er nødvendig
- Tilsette i kommuneorganisasjonen og profesjonelle grupper har lært meir om forholdet mellom helse, velvære og fysiske, sosiale og miljømessige faktorar
- I kommunesamfunnet synest kunnskap om sunne vanar og ein helsefremmande livsstil å ha auka blant barn og ungdom
- Det er for få tilsette som er pålagt ansvar for å fremme folkehelse (direkte ansvar for folkehelsa går til berre éin person og denne personen er koordinator av mange folkehelseprosjekt)
- Ein ny organisasjon og politisk merksemd og interesse har resultert i god økonomisk støtte
- Å vera ein ny organisasjon betyr at makt til å gjennomføre er nokså svak, men vil bli styrkt i løpet av prosjektet
- Auka kompetanse hos ulike profesjonar og yrke
- Kapasiteten til å handtere folkehelse spørsmål har auka i politiske styringsorgan og offentlege administrative einingar for helse og omsorg

Drøfting

Det går fram av drøftinga så langt at nettverksorganisasjonar strir med å få ein god balanse mellom den instrumentelle og kommunikative logikken, og mellom ovanfrå-og-ned-intervenering i determinantar (struktur) og nedanfrå-og-opp-bygging av handlingskapasitet. Dette gjeld også folkehelsearbeidet (Synnevåg, Amdam og Fosse, 2018). Det kan hevdast at situasjonen generelt er typisk for dei moderne samfunna våre (Giddens, 1990), for i moderniseringsprosessen synest instrumental rasjonalitet og ovafrå-og-ned-politikk å dominere over kommunikativ rasjonalitet og nedanfrå-og-opp-politikk. Habermas (1996), Friedmann (1992) og andre hevdar at løysinga på problemet er å skapa ein betre balanse mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i den politiske prosessen. I ein regional og lokal samanheng betyr det at prosessar nedanfrå-og-opp med hovudsakleg kommunikativ makt, blir brukte til å utlikne ovanfrå-og-ned og hovudsakleg instrumentell makt, og på den måten bidra til å bygge institusjonell handlingskapasitet og legitimitet.

Vidare ser vi at i praksis er alle samfunn som institusjonelle handlingsaktørar avhengige av ein brei interaksjon med dei strukturerande kreftene i omgivnaden, men etablering av ein passende maktbalanse mellom dei lokale og regionale samfunna og deira omgivnader er truleg ei av de vanskelegaste oppgåvene i lokale og regionale utviklingsarbeid. Både private føretak og offentlege organisasjonar kan lett bli utsette for mykje instrumentelt og ovafrå-og-ned orientert politikk, og kan dermed sende samfunna og organisasjonane inn i ein avhengigheitsrelasjon (Friedmann, 1992; Friedmann og Weaver, 1979). Denne avhengigheita kan implisere at aktørar som står utanfor den regionale eller lokal fellesskapen, tek dei viktige avgjerdene for fellesskapen, og set i gang tiltak utan forankring i den lokale og regionale fellesskapen. I sin tur kan dette medføre at folka i dei regionale og lokale samfunna ikkje blir aktivt involverte i prosessane med sosial læring og mobilisering, og på denne måten kan samfunna kome inn i ein vond sirkel som over tid svekker deira eigen kapasitet til å møte nye utfordringar. Stöhr (1990) skriv at slike samfunn lir av ein type lokalsamfunns-AIDS med svekka motstandskraft for ytre påverking.

Friedmann (1978) hevder at kunnskap og handling kan koplast gjennom kritisk forståing og radikal praksis, og at planleggingsprosessen kan vere ein vidtrekkande læringsprosess der alle kan delta. Planlegginga kan gjere kunnskap om til handling gjennom ein uavbroten sekvens av relasjonar mellom menneske. Levin (1988) refererer til dette som ein sirkulær prosess der det vanlegvis er einskildpersonar som går første runden, og at dei gradvis få andre individ, grupper og delar av lokalsamfunn til å bli med i ein spiral som bidreg til læring og handling. På same måte kallar Dryzek (1990) denne funksjonen av planlegginga for eit inkluderande demokrati, og Sager (1992) snakkar om integrering av menneske og personleg vekst. I denne rapporten har vi konkretisert ei slik planlegging i det som vi kallar samarbeidsdriven planlegging og ISTOL-modellen. I det refererte kasuset i dette kapittelet har den modellen blitt lagt til grunn som ein handlingsmodell eller som ei referanseramme for drøfting av innsamla empiri.

Basert på kva vi forventar av slike modellar synest det vere tre svakheiter ved folkehelsearbeidet som samarbeidsdriven planlegginga og som medfører konsekvensar for folkearbeidets handlingskapasitet og legitimitet.

1. Meir konservativ samproduksjon enn radikal samskaping

Når vi samanheld dei råda vi gav i HEPRO-prosjektet med eigenevalueringa til partnerane, synest vi å ha nådd fram med budskapet om planlegging som ein institusjonell, strategisk, taktisk og operativ aktivitet som skal påverke bestemte variablar og bidra til ulike former for legitimitet. I den samarbeidsdrivne planlegginga er det å stimulere dei svake variablane det viktigaste for å lukkast med den kapasitetsbyggande prosessen. Slik vi tolkar rapporteringa, har HEPRO-prosjektet bidrege til auka lokal og regional kapasitet til å arbeide med folkehelse. Når vi ser på produksjon og resultata frå prosessen, er det store forskjellar mellom partnerane. Nokre av skilnadene kan forklarast med korleis og under kva vilkår prosessen blei implementert. I landa med svært sentralisert politisk makt og sterk respekt for planleggarar som ekspertar, synest det å vera lite rom for kommunikative planleggingsformer, brei deltaking og nedanfrå-og-opp-politikk. I desse landa er legitimiteten til det lokale og regionale folkehelsearbeidet i avgjerande grad avhengig av kva legitimitet dei nasjonale styresmaktene gir arbeidet.

Vidare tolkar vi dei rapporterte aktivitetane slik at dei i sum er meir å rekne som konservative samproduksjonar enn radikale samskapingar. Det vil seie at formålet med dei er å få til samarbeid mellom aktørar frå ulike nivå og sektorar innanfor den etablerte styringsstrukturen. Det er få om ingen aktivitet som er tydeleg på at formålet er å utfordre noverande maktstruktur til å arbeide og organisere seg på ein heilt nye måte slik at partnerskapane kan reknast som radikal samskaping der partnerane greier å definere problem og løysingar på heilt nye måtar, og ikkje berre som eit kompromiss mellom partnerane sine innarbeide måtar å arbeide på. Noko som pregar samproduksjonar.

Forsking som har blitt gjort i ettertid, viser at slik radikal samskaping er mogleg. I eit samarbeid om fråfall i den vidaregåande skulen som Brudeseth (2017) studerte, var samskaping eit uttrykt mål, og aktørane lykkast til ei viss grad. I eit doktorgradsarbeid om planlegging og integrering har vi funne eit tydeleg eksempel på slik radikal samskaping mellom partnerar i arbeidet med integrering av innvandrarak. Den aktuelle kommunen har i samarbeid med NAV og den vidaregåande skulen utfordra lov- og regleverk og funne fram til praktiske løysingar som bidreg til å gi innvandrarak både fagutdanning og tilbod om arbeid (Busengdal, Amdam og Djuve, 2020).

2. Meir kunnskapsinnhenting enn kompetanse- og kapasitetsutvikling

I HEPRO-prosjektet var ei kartlegging av folkehelsa i dei ulike partnerlanda ein stor og viktig del av prosjektet. Det går fram av eigenrapporteringa at desse kartleggingane blir brukt aktivt av partnerane. I seinare tid har slike kartleggingar saman med andre data om folkehelsa blitt ein sentral del av det norske folkehelsearbeidet, og kommunar er no pålagte å lage til eigne helseoversiktar til bruk i folkehelsearbeidet. Felles for slike kvantitative datasamanstillingar er

at dei framstiller situasjonen med det ein har data om. Det vil seie at ein i spørjeundersøkingar får inn data om det ein spør om, om når ein brukar registerdata så får ein data om det som er registrert. I begge tilfelle kan ein kome til å oversjå viktige tilstandar som folk er opptekne av. Til dømes erfarte vi den tida det var utarbeidd malar for innhaldet i kommuneplanar, at innhaldet ikkje gav plass til dei forholda folket var opptekne av i folkemøta som vi deltok på. Eit sentralt tema som kom fram i mange lokalsamfunn, var at Jantelova var veldig dominerande. I innhaldslistene for kommuneplanar var ikkje slik negativ sosial kontroll nemnd med eit ord. Eit anna eksempel som blei formidla av ei kommune, var at dei hadde laga ein folkehelseoversikt med mange utpeika satsingsområde, men etter å ha arrangert folkemøte, fekk dei klar melding frå folket om at det viktigaste var å gripe tak i problemet psykisk uhelse hos barn og ungdom. Dette medførte at kommuneleiinga lytta til folket og la vekk folkehelseoversikten.

Lærdom vi trekker frå dette er at registerdata og spørjeundersøkingar kan vere eit viktig verktøy for å få innsikt i folkehelsesituasjonen i ulike lokalsamfunn og regionar. Desse gir mykje ulike data om korleis situasjonen er og om kva slags faktorar som kan påverke helse, men det er ikkje alltid klart korleis dei faktisk påverkar helsesituasjonen. Slike data må alltid kritisk analyserast og tolkast viss dei skal brukast i planlegging og politikk. Desse tolkingane bør involverer klientar, brukarar og borgarar i dialogar med ekspertar og politikarar med sikte på ei felles forståing av kva problem som må løysast først, og korleis folk kan bidra til å løyse problema. På den måten blir medverknad ikkje berre ein instrumentell prosess for innhenting av kunnskap som ekspertar og folkevalde kan bruke i plan- og utviklingsarbeid for folket. Skal folket få styrka sin kapasitet til å ta betre vare på eiga helse, må medverknadsprosessar bidra til å utvikle klokskap eller kompetanse som alle kan bruke i folkehelsearbeidet, og i å ta vare på eiga helse.

Her kan det leggest til at i eit nasjonalt program for folkehelsearbeid med stor vekt på medverknad og bruk av medverknadsteknikkar, kjem det fram at medverknaden i prosessen har fungert som slik instrumentell kunnskapsinnhenting der fagfolka etter beste evne har brukt kunnskapen til å lage gode planar for folket (Bergem mfl., 2019). Medverknad blir dermed eit instrument for å be innbyggjarane om innspel, som skal ligge til grunn for kommunale planar og avgjerder. Etter vår meining bør medverknad i folkehelsearbeidet i langt større grad vere ein kommunikativ prosess for utvikling av felles kunnskap og handlingar som kan bidra til ei form for planlegging der ein ikkje planlegg for folket, men med folket. Berre ved å gjere folkehelsearbeidet til ein samarbeidsdriven prosess som kombinerer instrumentell og kommunikativ logikk, kan ein ha von om å bidra til å oppnå formålet med arbeidet: At folk blir flinkare til å ta vare på eiga helse. Det kan også leggest til at ei norsk undersøking av eit nasjonalt folkehelseprogram dokumenterte at innbyggjarane i liten grad deltek i programmet (Helgesen, Abebe og Schou, 2017), og at ei anna undersøking fann at det var lite politisk aktivitet rundt implementering av berekraftpolitikken i kommunar (Lundberg mfl., 2020).

3. *Meir regulativ og pragmatisk enn normativ og kognitiv legitimitet i folkehelsearbeidet*
Folkehelsearbeidet synest ha ein svak kognitiv legitimitet, noko som kan forklarast med at folkehelsearbeid er eit omgrep som det blir knytt mange forståingar til. For det første medfører helse i ordet at omgrepet blir kopa til helsesektoren, og for det andre at sektorar då kan bli tilbakehaldne med å engasjere seg. Vidare gir folkehelsearbeid assosiasjonar til ordet folketrygd som er ein statleg velferdsinstitusjon. I eit doktorgradsprosjekt vi har gjennomført, kjem det fram at ein kommune av slike grunnar har begynt å kalle folkehelsearbeid for *levetidsarbeid*. Dette har gitt langt meir legitimitet til arbeidet, og det har blitt lettare å få med alle sektorane og forvaltningsnivåa i arbeidet (Synnevåg, Amdam og Fosse, 2017).

Vidare har vi erfart at det å halde folkehelsearbeid, og særleg den førebyggjande delen av arbeidet på dagsorden i kommunar er vanskeleg når andre viktige område som manglande næringsutvikling og redusert folketal melder seg på agendaen, men at det er viktig å bruke planlegging som eit systematisk verktøy for kontinuerleg å drøfte kva som er viktig lokalt og regionalt. Kommunane sin tenesteproduksjon er i dag sterkt overstyrt av staten når det gjeld kva som skal prioriterast, standarden på tenestene og kor mykje ressursar kommunane skal bruke på dei ulike tenestene. Dersom kommunar skal prioritere ressursar frå etablerte tenesteproduksjonar til folkehelsearbeidet, krevst det at kommunane greier å styrke den normative legitimiteten til folkehelsearbeidet. Dette inneber at den normative legitimiteten til folkehelsearbeid må kunne variere over tid og frå stad til stad.

Folkehelsearbeid har i dag høg regulativ legitimitet i kommunar, og truleg er det slik at alle kommunar driv folkehelsearbeid i ei eller annan form. Grunnen til dette er at kommunar er pålagde å fremme folkehelsa både i plan- og bygningslova og i folkehelselova. Vi må her skyte inn at i praksis synest både den regulative, normative og kognitive legitimiteten å bli utfordra av den pragmatiske legitimiteten, til dømes ved at partnerar i samarbeidsdrivne prosessar endar opp med å vektlegge kva som er nyttig for seg som person og for si eining. Ofte medfører det at dei melder seg heilt ut eller blir passive medlemmar av partnerskapane (Synnevåg, Amdam og Fosse, 2018). I prosessar som skal vere samarbeidsdrivne kan ein motverke denne nyttelegikken ved å arbeide hardare for å styrke den normative, kognitive og regulative legitimiteten.

Når ein legg til grunn at folkehelse kan reknast som meir eller mindre lik det sosiale elementet i berekreftomgrepet, blir det tydeleg at folkehelsearbeidet som eit multiaktørsamarbeid, står overfor dei same utfordringane med å få til samarbeid som arbeidet med berekraftig utvikling gjer, og som vi kjenner godt til frå lokalt og regionalt utviklingsarbeid. Når det gjeld berekraftarbeidet på nasjonalt nivå, har styringsverket teke konsekvensen at dette og tildelt alle departement ansvar for eitt eller fleire av berekraftmåla. Riksrevisjonen har granska dette berekraftarbeidet, og peikar på eit behov for at nokon i styringsverket i større grad utøver koordinering mellom departementa (Riksrevisjonen, 2020). Ei slik koordinering må innebere pålegg om at kvart einskild departement må bli flinkare til å gjennomføre sine bidrag til berekraftig utvikling, og at dei saman med andre bidreg til både ny

samproduksjon og samskaping. Slik koordinering gjennom vertikale kommandolinjer i det hierarkiske styringsverket er nnødvendig, men ikkje tilstrekkeleg når det kjem til samarbeid mellom mange aktørar i og utanfor offentleg sektor. Både arbeidet med å fremme folkehelse og berekraft føreset samarbeid mellom privat, sivil og offentleg sektor og mellom lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt nivå i partnerskapar og nettverksorganisasjonar. I dette partnerskapsbaserte samarbeidet møtest partnarane i det som er kollaborative eller samarbeidsdrivne prosessar. Vi har understreka at slike prosessar skal prøve å få betre balanse mellom den instrumentelle og kommunikative logikken, noko som viser seg vanskeleg. Når den instrumentelle logikken får råde, blir ofte den regulative og pragmatiske logikken vektlagt, og styrkinga av den normative og kognitive legitimiteten blir forsømt.

Konklusjon

Arbeidet med å fremme folkehelsa og ei berekraftig sosial utvikling føreset eit fungerande multiaktørsystem som involverer både offentleg, privat og frivillig sektor og lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt styringsnivå, dette fordi det ikkje er ein sektor eller eitt nivå som har ansvaret åleine. Arbeida har som multinivå- og multisektor-arbeid behov for samarbeid, nettverksorganisasjonar og partnerskap, men slike former for samhandling er avhengige av aksept hos dei involverte aktørane og ikkje minst at desse har fullmakter til å binde institusjonen dei representerer til å gjere sin del av handlingane som blir bestemt i partnerskapane. Dette inneber at partnerskapane som institusjonar må bygge politisk kapasitet og legitimitet for å kunne påverka statleg politikk og for å kunne implementere sin eigen lokale politikk. I dette kapitlet har vi prøvd å argumentere for at samarbeidsdriven planlegging med institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging kan styrke folkehelsearbeidets regulative, normative, kognitive og pragmatiske legitimitet. Men det er ein viktig føresetnad som må oppfyllest, nemleg at prosessen må fungere som ein fullstendig politikk-legitimerande prosess. Det betyr at prosessen må inkludere ulike former for planlegging og at planlegginga må stimulere dei ulike formene for legitimitet. Erfaringar frå ulike lokale og regionale folkehelseprosjekt tyder på at legitimeringsprosessen er ufullstendig, og at hovudvekta ligg på nyttevurderingar av produksjonen og dermed på den pragmatiske legitimiteten. Implikasjonen av dette er at planlegging som kapasitetsbyggande og legitimerande prosess ikkje genererer nok politisk makt til å påverke politikken i dei ulike sektorane og på ulike nivå, noko som folkehelsearbeidet er avhengig av for å lykkast med oppdraget sitt: å styrke folk til å ta meir ansvar for si eiga helse.

Vi meiner at dette kapitlet viser at både arbeidet med folkehelse og berekraftig utvikling i praksis strir med å balansere mellom tiltak retta mot aktørar og strukturar, og med arbeidsmåtar som kombinerer instrumentell og kommunikativ logikk. Dette er tema som har vore diskutert i planleggingsfaget lenge og som både arbeidet med folkehelse og berekraft openbart bør trekke vekslar på.

Refleksjonsoppgåver

1. Drøft i kva grad innhaldet i omgrepet folkehelsearbeid dekker innhaldet i omgrepet sosial berekraft?
2. Forklar relasjonane mellom aktør og struktur med utgangspunkt i figur 10.1.
3. Gi eksempel på instrumentell og kommunikativ tilnærming til folkehelsearbeid.
4. Kva er skilnaden på medverking som kunnskapsinnhenting og som kompetanseutvikling i folkehelseplanlegging?
5. Kva er skilnaden på samproduksjon og samskaping i folkehelsearbeidet?

11. Samskapt berekraft og radikal ny offentleg forvaltning

I dette kapitlet vender vi tilbake til kapittel 1 og det vi skreiv om kva for utfordringar som samarbeidsdriven planlegging står overfor, og drøftar korleis ISTOL-modellen svarer på desse utfordringane. Vi legg til grunn at samarbeidsdriven planlegging er samansett av mange former for planlegging som skal påverke ulike variablar i utviklingsprosessar, og at planlegginga skal bidra til ulike former for demokratisk legitimitet. Med det ønsker vi å formidle at samarbeidsdriven planlegging ikkje har eitt svar på utfordringane, men at elementa som inngår i samarbeidsdriven planlegging, kan bidra til å møte dei ulike utfordringane. Til slutt drøftar vi korleis samarbeidsdriven planlegging kan fremme berekraftig utvikling og konkluderer med at det for lokalnivået er særst viktig at nasjonale og internasjonale organ greier å etablere nye juridiske og økonomiske rammesom bidreg med gulrot og pisk til å fremme berekraftig utvikling både i forvaltning, føretak og hos folket elles. For å lykkast er det ein føresetnad at desse rammene kjem som eit svar på etterspørsel og behov nedanfrå. Desse krava blir best tilfredsstilte i ein politikk basert på ein radikal variant av Ny offentleg forvaltning.

Planlegging, planleggingstradisjonar, styringsregime og demokratisk legitimitet

Det går fram av teksten ovanfor at når ein drøftar planlegging og innovasjon som prosessar, så blir omgrepa kommunikativ og instrumentell rasjonalitet sentrale. Kommunikativ rasjonalitet blir ofte trekt fram som eit alternativ til den instrumentelle, men som mellom andre Davoudi (2015) skriv, så er utfordringa i planlegging heller å kombinere den instrumentelle og kommunikative rasjonaliteten i det som vi kallar samarbeidsdriven planlegging (collaborative planning). Davoudi (2015) skriv at i samarbeidsdriven planlegging må aktørane utvise klokskap basert på ein kritisk reflekterande prosess som kombinerer fakta / teoriar / omgrep med ferdigheiter, moralske val og handling (*knowing what, knowing how, knowing to what end and doing*). Men resultatet av dette er at kunnskap blir ein subjektiv storleik som er avhengig av tid, rom og dei deltakande aktørane. Vi tolkar det ho skriv, som eit argument for å bygge vidare på den kommunikative planlegginga, men samstundes gi plass til den instrumentelle ekspertdrivne planlegginga i ei samarbeidsdriven form for planlegging som både kan utfordre og endre institusjonalisert makt i organisasjonar og samfunn.

Kollaborativ planlegging har allereie blitt drøfta i fleire tiår i planleggingsteorien. Healey (1997 og 2003), Innes og Booher (2015) og Davoudi (2015) har over tid bidrege betydeleg til debatten om samarbeidsdriven planlegging. Dei beskriv samarbeidsdriven offentleg planlegging som ein demokratisk legitimerande prosess der kommunikativ praksis supplerer instrumental praksis, og der den planleggande eininga og dei involverte aktørane er i relasjonar til ulike institusjonelle strukturelle krefter. Torfing (2016) argumenterer like eins for ein kombinasjon av den lineære og den interaktive innovasjonsmodellen når han skriv om samarbeidsdriven innovasjon (collaborative innovation). Sørensen og Torfing (2011:18) og Torfing (2016: 237) omtaler samarbeidsdriven innovasjon som ein planleggingsprosess der to

eller fleire aktørar 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 kollaborativ innovasjon synest å vere eit relativt nytt omgrep i drøftingar i innovasjonsteorien (sjå til dømes Torfing, 2016). I sum betyr denne forståinga av planlegging og innovasjon at aktørane i kollaborative prosessar skal utfordre kvarandre sine perspektiv, problemavgrensingar og problemløysingar. Men det medfører også at aktørane sine tilhøyrande disiplinær, profesjonar og identitetar blir utfordra. På den måten blir det viktig å forstå dei institusjonaliserte instrumentelle og kommunikative strukturerande kreftene som verkar i kollaborative prosessar. Healey (2003 og 2009) og Innes og Booher (2015) understrekar at det er aktørane som skaper slike institusjonelle strukturerande krefter, og difor kan aktørane også endre dei.

Vi forstår lokal og regional planlegging som ein reiskap til utforming og gjennomføring av politikk. Dermed står planlegging overfor mange av dei same utfordringane som lokal og regional politikk strir med, og når vi i denne rapporten har drøfta planlegging og politikk har vi funne det både ønskeleg og nødvendig å klargjere omgrepa planlegging og politikk, og ikkje minst skilje mellom ulike former for planlegging. I lokal og regional planlegging er det mellom anna eit klart skilje mellom planlegging som innovasjon og planlegging som allokering, og ifølgje Friedmann (1966) er innovasjon ein reiskap til å bevisstgjere verdier og etablere normer som kan brukast som rettesnorer når ressursar skal fordelast. Det vil seie at planlegging i alle fall har to ulike funksjonar, både innovasjon og fordeling. Vidare er det slik at lokal og regional politikk steller med forvaltning av lov og regelverk, og ytinga av velferdstenester innanfor skule, barnhage, helse, omsorg, veg, vatn og kloakk. Vidare steller dei folkevalde saman med mange andre aktørar med lokal og regional samfunnsutvikling i geografiske område som byar, tettstader og nærmiljø, og innafor tematiske område som folkehelse, sysselsetting og næring. Desse tre politikkområda har innebygd ulike logikkar som utgjer føresetnader for korleis planlegging og politikk kan drivast. Det er til dømes stor skilnad på å likebehandle folk etter bygningsdelen av plan- og bygningslova og å mobilisere folk til å ta betre vare på si eiga helse, som også er ei lokal og regional oppgåve etter plan- og bygningslova. Med denne forståinga som utgangspunkt viser vi at planlegging som fag bygger på mange faglege retningar og politiske ideologiar, og at desse kjem til uttrykk i det vi kan kalle planleggingstradisjonar. Norsk planleggingspraksis ber preg av alle tradisjonane. Dei har blitt vektlagt ulikt over tid, og dei blir vektlagt ulikt alt etter situasjonen ein står overfor.

I vår oppfatning av planlegging er det klare samanhengar mellom politikk og planlegging, og vår forståing av offentleg planlegging ligg nær opp til Aarsæther sin definisjon:

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. (Aarsæther, 2012:19)

Slik sett er offentlig planlegging langsiktig og kunnskapsbasert styring ut frå ei klargjering av kor ein vil, og kva ein vil oppnå, eller som Friedmann skriv: «*Attempts to link scientific and technical knowledge to actions in public domain*» (Friedmann, 1987:38). Vi oppfattar Friedmann sin definisjonen som vid, men grunnleggande, og den gir insitament til omfattande teoretiske drøftingar av kva planlegging er og bør vere. Friedmann viser gjennom ei grundig drøfting at kunnskap kan ligge til grunn for handlingar på mange måtar, og han definerer fire faglege hovudgrupper eller *planleggingstradisjonar*. Basert på hans og andre sine arbeid meiner vi det er mogleg å skilje ut to heilt sentrale dikotomiar som saman klassifiserer dei fire planleggingstradisjonane med tilhøyrande styringsregime og strategiar for lokalt og regionalt arbeid for berekraftig utvikling (sjå tabell 4.1 og 4.2).

Dikotomien *aktør versus struktur* handlar om i kva grad ei planleggande eining 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 offentlig planlegging inneber det eit skilje mellom om det offentlig er den sentrale aktøren med stor makt til å vedta samfunnsendingar, eller om andre aktørar sine handlingar eller aktøruavhengige hendingar dominerer samfunnsutviklinga. Det vil seie i kva grad endringar kjem som resultat av strukturerande eksterne krefter, eller av den planleggande aktøren sine eigne viljestyret handlingar.

Dikotomien *instrumentell versus kommunikativ* rasjonalitet handlar om i kva grad den planleggande eininga reknar planlegging som ein prosess der ein har makt til å omsette kunnskap til handling gjennom ein lineær og intervenserande prosess, eller om den planleggande eininga reknar planlegging som ein meningsdanningsprosess som involverer mange og der dei involverte i fellesskap utviklar nye problemforståingar og problemløysingar, og der dei involverte omset nyvunnen kunnskap til meningsfulle handlingar.

I tabell 11.1 viser vi korleis desse dikotomiane kan brukast til å skilje mellom dei fire tradisjonane i planlegging.

Tabell 11.1 Samanstilling av tradisjonar, regimer og strategiar

	Konservativ ideologi Endogene krefter og aktørfokus Handling som viljestyrt åtfærd (voluntarisme)	Radikal ideologi Eksogene krefter og strukturfokus Handling som reaksjonar på krefter (determinisme)
Instrumentell rasjonalitet og ekspertmakt Nyttelogikk Kunnskap knytt til handling i planlegging som samfunnsstyring Staten som dominerande offentleg styresmakt (government) Management-retninga	Tradisjonell offentleg administrasjon Analysetradisjonen Teori om politikk og objektiv kunnskap Hierarki og årsak- / verknadslogikk Forvaltningsmodellar Kommandostaten Forvaltninga som eit nøytralt instrument for dei folkevalde styresmaktene Produktivitet (produsere riktig) Likebehandling av klientar Regelstyring og autoritet Fokus på samordning Ekspert / klient relasjon Medverking for kunnskapsinnhenting og koordinering av ressursbruken Berekraftig utvikling basert på intervensjonsstrategien og samordning	Ny offentleg styring Reformtradisjonen Økonomisk teori om eigennytte Marknad og kost- / nyttelegikk Føretaksmodellar Reguleringsstaten Forvaltninga og som meir eller mindre fristilte einingar Produktivitet og effektivitet (produsere det rette) Målstyring, kontraktar og kontroll Fokus på kontrollering Tilbydar / kunde relasjon Medverking for kunnskapsinnhenting og endring / tilpassing av tenestene. Berekraftig utvikling basert på reguleringsstrategien og kontrollering
Kommunikativ rasjonalitet og meiningsdanning Normlogikk Kunnskap knytt til handling i planlegging som samfunnsutvikling Nettverks-organisasjonar mellom offentleg, privat og frivillig sektor (governance) Demokrati-retninga	Ny offentleg forvaltning - konservativ Læringstradisjonen Teori om demokrati, deltaking og læring. Verdibasert planlegging Nettverksmodellar - offentleg, privat og frivillig sektor og brukarar som likeverdige representantar Forhandlingsstaten Forvaltninga som sjølvgrodd mekanisme Produktivitet, effektivitet og kvalitet (tilfredsstillende behov til borgarane) Fokus på samproduksjon og konservative tenesteinnovasjonar Profesjonell / borgar relasjon (likeverd og gjensidig avhengigheit) Medverking for læring, meistring og endring / tilpassing av tenestene Berekraftig utvikling basert på samproduksjonsstrategien og konservativ innovasjon	Ny offentleg forvaltning – radikal Mobiliseringstradisjonen Teori om læring og kapasitetsbygging. Verdibevisst planlegging Nettverksmodellar - offentleg, privat og frivillig sektor og frie samfunnsborgarar som likeverdige aktørar Minimumsstaten Forvaltninga som multiaktørssystem Produktivitet, effektivitet, kvalitet og legitimitet (oppfylle institusjonelle formål) Fokus på strukturendringar, samskaping og radikale innovasjonar Borgar / borgar relasjon (likeverd og gjensidig avhengigheit) Medverking frå alle for læring, meistring, kapasitetsbygging og strukturendringar Berekraftig utvikling basert på samskappingsstrategien og radikale innovasjonar

Analysetradisjonen: Instrumentell rasjonalitet med aktørretta fokus og endogent forklart endring. Tradisjonell offentleg administrasjon og intervensjonsstrategien

I denne planleggingstradisjonen har aktørane meir tru på objektiv kunnskap enn på politikk. Kollektive handlingar blir sett på som summen av sjølvrealiserande aktørar i perfekte markadar og demokrati. Planlegging og innovasjon blir praktisert som lineære prosessar der ekspertar kan kalkulere seg fram til den beste løysing dersom dei folkevalde kjem opp med klare og stabile mål. Planleggarar blir sett på som nøytrale teknokratar (programmerarar) og medverknad fungerer som innhenting av kunnskap for å lage fagleg gode planar og til å koordinere ressursbruken.

I den instrumentelle og aktørfokuserte tradisjonen legg ein til grunn at den planleggande eininga, anten den er ein organisasjon eller ein stat, gjennom lov- og regelverk eller ved å vise til evidensbasert kunnskap har makt til å intervensere andre aktørar og dermed tvinge fram eininga sine ønska handlingar. Her fungerer staten som ein samfunnsarkitekt. Omgrepet samordning er sentralt og kommandostaten blir brukt som omgrep for staten i denne tradisjonen. Styringsregimet *Tradisjonell offentleg administrasjon* dominerer denne tradisjonen. Dette regimet er kjenneteikna med hierarki, regelstyring, likebehandling, og bygger på ein hovudsakleg instrumentell årsak- / verknadslogikk. Det klassiske byråkratiet er idealet og forvaltninga og administrasjonen skal vere eit nøytralt politisk instrument. Resultatet av dette styringsregimet er at det blir fokus på produktivitet (produsere riktig) og at det oppstår ekspert- / klientrelasjonar.

Vi reknar *intervensjonsstrategien* for berekraftig utvikling til denne tradisjonen. Her kan staten styre aktørane direkte gjennom lov, regelverk, pålegg, krav og vedtak om lokalisering av aktivitetar og fremme berekraftig utvikling (kommando). Lokalt kan ein drive lobby-verksemd for å påverke lover, regelverk, lokaliseringsavgjerder m.m.

Reformtradisjonen: Instrumentell rasjonalitet med strukturetta fokus og eksogent forklart endring. Ny offentleg styring og reguleringsstrategien

I denne tradisjonen er den instrumentelle logikken framleis sterk, men styringa meir indirekte ved at ein prøver å endre dei eksterne strukturerande kreftene for på den måten å fremme ønska handlingar hos aktørane. Her kan staten ikkje opptre som ein samfunnsstyrande arkitekt, men meir som ein gartner som legg til rette for at aktørane i samfunnet skal velje handlingar som styresmaktene ønsker (reguleringsstaten). Omgrepet kontrollering blir sentralt i denne tradisjonen.

Tradisjonen er prega av marknadstenking og kost- / nyttelegikk. Styringsregimet *Ny offentleg styring* (New Public Management) dominerer i denne tradisjonen. Her blir økonomisk teori om eigennytte og målstyring, kontraktar og kontroll brukt i offentleg sektor etter inspirasjon frå privat sektor. Forvaltninga og administrasjonen blir organisert i meir eller mindre fristilte einingar som må kvittere for resultat på dei områda dei er tildelt ansvar og ressursar. Fokuset blir difor retta mot produktivitet og effektivitet (produsere det rette i høve til det dei blir målt på). Samanlikna med Tradisjonell offentleg administrasjon har dette

regimet medført at offentlig sektor har blitt meir oppteken av borgarane som kundar, men blir kritisert for å fremme fragmentering og einingsegoisme. Noko som medfører at ingen tek ansvar for samansette og gjenstridige samfunnsproblem.

I denne planleggingstradisjonen har styresmaktene og andre aktørar tru på vitskap som instrument til å fremme viktige mål, men kausalsamanhengane mellom årsak og verknad er svakare enn i analysetradisjonen. Etter denne tradisjonen kan kollektive handlingar fremmast med å endre dei strukturelle vilkåra for aktørane sine handlingar, men i staden for kommando prøver styresmaktene seg fram med reformer, målstyring, prøving og feiling. Planlegging og innovasjon blir praktisert som inkrementelle prosessar der planleggarane blir rekna som profesjonelle ekspertar, men også som pragmatikarar. Medverknad vektlegg kunnskapsinnhenting frå brukarane og brukarrepresentantar med sikte på endring / tilpassing av tenestene.

Vi knyter *reguleringsstrategien* for berekraftig lokal og regional utvikling til reformtradisjonen. Her kan staten med strukturelle endringar indirekte påverke aktørane gjennom generelle berekraftsstimulerande ordningar, differensiering av skattar og avgifter, tilrettelegging av infrastruktur m.m. Lokalt kan ein gjennomføre lokale berekraftige tiltak og arbeide for berekraftig infrastruktur og endra rammevilkår m.m.

Læringstradisjonen: Kommunikativ rasjonalitet med aktørretta fokus og endogent forklart endring. Konservativ ny offentlig forvaltning og samproduksjonsstrategien

I denne tradisjonen står den kommunikative rasjonaliteten sterkt, og aktørane skal vere likeverdige og dei skal gjennom dialog utvikle felles forståing av problema og om korleis dei kan løysast. Det vil seie at tradisjonen bygger på ei form for ideell kommunikativ rasjonalitet som utspelar seg mellom mange likeverdige aktørar. Ein prøver gjennom lokaliserte læringsprosessar å skape forståing av kor viktig det er å samhandle, og dermed auke oppslutning om felles overordna mål og konkrete handlingar. Difor er breie demokratiske meiningsdanningsprosessar viktige i denne forma for offentlig planlegging og innovasjon.

I planlegging etter læringstradisjonen har aktørane tru på læring gjennom deltaking, og at ein kan finne løysingar gjennom dialog / forhandlingar mellom partnarane. Kollektiv handling veks fram i læringsfellesskap innanfor etablerte maktstrukturar. Planlegging og innovasjon skjer i interaktive læringsprosessar mellom likeverdige og gjensidig avhengige aktørar der planleggaren kan ha rolla som nøytral prosessleiar og pedagog. Formålet med medverknad er læring, meistring og endring / tilpassing av tenestene.

Teoriar om demokrati, deltaking og læring er viktige i denne tradisjonen. Arbeidet blir organisert i nettverk der offentlig, privat og frivillig sektor og brukarar skal vere likeverdige representantar i partnarskapsorganisasjonar. I denne tradisjonen blir staten å rekne som ein partnar som deltek i nettverka (forhandlingsstaten). Styringsregimet *Ny offentlig forvaltning* høyrer til denne tradisjonen, men vi har valt å dele regimet i to med ein konservativ og ein radikal variant. Den konservative varianten har felles kjenneteikn med læringstradisjonen då dei begge legg til grunn at likeverdige partnarar i ideelle kommunikative dialogar skal kome

fram til felles problemdefineringar og problemløysingar. For å lykkast med ein slik prosess krevst det sterk vilje hos aktørane til å lytte, lære og kompromisse, men i mange situasjonar er aktørane bundne av dei organisasjonane dei representerer. Difor endar gjerne slike prosessar opp med såkalla konservative løysingar som i liten grad utfordrar partnerane sine tradisjonelle problemforståingar og problemløysingar. Fokus blir på *samproduksjon* og konservative tenesteinnovasjonar som både fremmar produktivitet, effektivitet og kvalitet, men det å levere god kvalitet blir avgrensa til å tilfredsstille brukarane sine behov, og det er nødvendigvis ikkje det same som å fremme viktige verdiar i samfunnet som berekraftig utvikling, auka demokrati og folkehelse.

Det vi kallar *samproduksjonsstrategien* høyrer logisk til læringstradisjonen. Her kan staten bruke selektive berekraftsstimulerande støtteordningar til personar, organisasjonar, klynger m.m. for å skape oppslutning om berekraftsmåla. Lokalt må ein etablere ansvarlege partnerskapar av samarbeidande aktørørar som kan mobilisere lokale ressursar og gjennomføre berekraftige tiltak, og ikkje minst søke / ta imot støtte frå ulike program for berekraftig utvikling.

Mobiliseringstradisjonen: Kommunikativ rasjonalitet med strukturretta fokus og eksogent forklart endring. Radikal ny offentleg forvaltning og samskappingsstrategien

I denne tradisjonen er den kommunikative logikken framleis sterk, men her er fokuset meir på dei eksogene strukturerande kreftene som hemmar og fremmar endring. Slik sett er vilkåra for ein ideell kommunikativ rasjonalitet avgrensa av strukturerande krefter i omgivnaden. Etter denne tradisjonen må den planleggande eininga sjølv opparbeide seg handlingskapasitet og legitimitet til å endre på dei strukturane som avgrensar einingas handlingsrom. Det inneber at det er sjølve prosessen som må bidra til auka kapasitet og legitimitet. Brei mobilisering er difor viktig i denne retninga.

I planlegging etter mobiliseringstradisjonen har aktørane tru på kollektiv mobilisering og at kollektive handlingar kan vekse fram i læringsfellesskap mellom etablerte styresmakter. Difor har tradisjonen fokus på kapasitetsbygging og fremming av nye løysingar som utfordrar etablerte maktstrukturar. Planlegging og innovasjon blir forstått som gjennomgripande radikale prosessar, og i desse prosessane kan planleggarane fungere som prosessleiarar og dels som karismatikarar. Medverknad frå alle er ønskeleg for å oppnå læring, kapasitetsbygging, nye tenester og strukturendringar, og det er ein føresetnad at alle blir rekna som likeverdige borgarar og at dei erkjenner å vere gjensidig avhengige av kvarandre.

Etter denne tradisjonen får staten preg av å vere ein minimumsstat som tek seg av dei store nasjonale og globale utfordringane og overlèt utfordringar til lokale og regionale styresmakter samt frivillig og privat sektor. På likande måte som for læringstradisjonen blir produksjonen organisert i nettverk med offentleg, privat og frivillig sektor og med frie borgarar som likeverdige aktørar i partnerskapsorganisasjonar, men i motsetting til læringstradisjonen har denne tradisjonen fokus på *samskaping* og radikale innovasjonar for å finne fram til nye problemdefineringar og problemløysingar, og som er noko meir enn summen av partnerane

sine tradisjonelle måtar å arbeide på. Målet er å fremme både produktivitet, effektivitet, kvalitet og legitimitet ved både å tilfredsstille behov i samfunnet og ikkje minst formåla til offentleg sektor med demokrati og berekraftig utvikling. Difor blir teoriar om læring og kapasitetsbygging viktige, og difor knyter vi denne tradisjonen til ein *radikal variant av Ny offentleg forvaltning*.

I *samskappingsstrategien* legg vi til grunn at staten kan og vil delegere makt og oppgåver til lokalt og regionalt nivå og sjølv fokusere på dei store globale berekraftsakene. Vidare at ein lokalt og regionalt tek ansvar for eiga berekraftsutvikling ved å etablere ansvarlege partnerskapar / nettverkorganisasjonar som kan mobilisere ressursar og gjennomføre berekraftige tiltak, og ikkje minst arbeide for å endre rammevilkåra slik det blir lettare å gjennomføre ein berekraftig politikk lokalt og regionalt.

I praktisk arbeid for berekraftig utvikling er det behov for alle tradisjonane

Gjennom drøftinga i rapporten kjem vi fram til tre erkjenningar:

1. Basert på kjenneteikn ved den nasjonale politikken for berekraftig utvikling og lokale og regionale utviklingstrekk og utfordringar kan tankegodts frå dei ulike tradisjonane og dei tilhøyrande *lokale og regionale utviklingsstrategiane* til ei viss grad situasjonstilpassast, men at det også er slik at dei kan kombinerast og vektleggast ulikt over tid.
2. For å gjere slike situasjonstilpassingar treng ein lokalt og regionalt ein *institusjonell kapasitet*. Slik kapasitet kan byggast ved hjelp av planleggingsprosessar som vektlegg å definere lokale eller regionale plan- og utviklingsarbeid, sette berekraftig utvikling på dagsordenen, gjere vedtak om berekraftige handlingar, og gjennomføre desse handlingane. For å oppnå dette trengst det planleggingssystem som kombinerer alle planleggingstradisjonane. Noko forenkla kan ein seie at mobiliseringstradisjonen med transformativ planlegging er nødvendig for å tolke eksisterande rammer for den lokale og regionale utviklinga, og til å angripe rammene med sikte på å endre dei. Plansystemet treng læringstradisjonen og kommunikativ planlegging til internt å avklare korleis folk opplever situasjonen, korleis dei ønsker framtida, og kva som er viktig å gripe fatt i. Vidare treng plansystemet reformtradisjonen med småstegsplanlegginga i arbeidet med handlingsprogram og ressursfordeling. Endeleg treng systemet analysetradisjonen og kommandoplanlegging når vedtekne handlingar skal programmerast gjennomførast.
3. Planlegging som ein institusjonell kapasitetsbyggande prosess kan også bidra til å gi institusjonen nødvendig legitimitet som består av regulative, normative, kognitive og pragmatiske element. Å skore høgt i høve til alle desse er nødvendig for å gi institusjonar og arbeidet deira aksept både hos partnarane, folket og styresmaktene, og det inneber at planlegginga også må fungere som ein *demokratisk legitimerande* prosess.

Oppsummert kan ein seie at når lokal og regional planlegging etter plan- og bygningslova skal fremme berekraftig utvikling har dette konsekvensar for tettstadutvikling, byutvikling, bygdeutvikling, folkehelsearbeid m.m. då alle desse planprosessane føreset samhandling

mellom mange aktørar frå fleire nivå og sektorar i forvaltninga, og frå næringsliv og frivillig arbeid. Når planprosessar blir organisert som nettverksorganisasjonar er det difor ønskeleg med avtalebasert partnerskapar mellom offentleg, privat og frivillig sektor, og det er ønskeleg med planlegging som ein reiskap for å gi desse nettverksorganisasjonane aksept, handlingskapasitet og demokratisk legitimitet.

Demokratisk legitimitet – planlegging utan legitimitet er planlaging

Vår erfaring er at planlegging er ein nødvendig reiskap for folkevalde og leiarar for å kunne utøve legitim styring og leiing. Det betyr ikkje at vi meiner planlegging er ein tilstrekkeleg reiskap for å oppnå legitimitet, for det ville innebære at vi oppfattar planlegging som ein instrumentell aktivitet og overser at planlegging også er ein kommunikativ aktivitet. Vi meiner at både planlegging, styring og leiing må kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet for å kunne bygge legitimitet, det vil seie ein meir kunnskapsorientert komponent og ein meningsdannande komponent. Basert på instrumentell rasjonalitet og ekspertdriven planlegging kan legitimiteten til planar grunnjevast med teknisk og økonomisk effektivitet og nytte- / kostnadsrekning. Kommunikativ rasjonalitet og samarbeidsdriven planlegging kan bidra til å gi planen mening i høve til offentleg sektor sitt formål om å vere berekraftig, demokratisk, gjennomsiiktig, rettferdig og human. I all planleggingspraksis er den store utfordringa å kombinere desse.

Når lokal og regional planlegging blir avgrensa til det å førebu politiske vedtak, har det to konsekvensar. For det første at planen blir ekspertdominert, og for det andre at vedteken plan ikkje er ein garanti for at han blir gjennomført fordi han kan mangle brei støtte frå folket. Planprosessar og plandokument utan demokratisk legitimitet er det vi kallar *planlaging*. Demokratisk legitimitet viser til den legitimiteten som blir til ved at avgjerdene speglar folkeviljen. Det å oppnå høg demokratisk legitimitet for endringar er ei viktig drivkraft i offentleg sektor, men som vi har konstatert så langt, manglar berekraftig utvikling tilstrekkeleg politisk legitimitet til å iverksette ønska og nødvendige tiltak.

Legitimitet er eit omgrep som blir brukt i mange samanhengar, men omgrepet blir ofte svakt definert i dei ulike kontekstane det blir brukt i. Historisk har omgrepet legitimitet vore lite brukt i planleggingspraksis, i staden har omgrepet forankring blitt brukt på ein liknande måte. Men forankring er eit av desse omgrepa som alle slenger om seg, som alle er opptekne av å oppnå, men som det i dei fleste samanhengar er uklart kva ein meiner med. Utsegner om at det er viktig at plan- og utviklingsarbeid er forankra i toppleiinga, det vil seie kommunedirektøren og ordføraren, er noko ein ofte høyrer. Vi har møtt slike utsegner med undring over kva det eigentleg betyr. I standen for forankring vel vi å bruke omgrepet legitimitet. Det er eit omgrep som er klart definert og som etter vår mening kan erstatte omgrepet forankring. Særleg frå teoriar om institusjonar har det kome avklarande bidrag til å gi innhald til omgrepet legitimitet. I institusjonell teori blir det skilt mellom tekniske og institusjonelle omgivnader, og mellom mekanismar eller pilararar som opprettheld

organisasjonar som institusjonar, og som gir dei legitimitet (Scott, 1998:134). Vi meiner at Scott sin teori kan overførast til planlegging slik:

- *Pragmatisk legitimitet* er knytt til den tekniske omgivnaden og til ein nyttemaksimerande logikk. Det vil konkret seie om planlegginga og planen blir vurdert som nyttig. Dei involverte vurderer her kostnaden av planlegginga opp mot nytten ein har av han.
- *Kognitiv legitimitet*. Dette er tankekonstruksjonar i form av modellar / bilde vi har av kva som er god planlegging og gode planar. Slike kognitive bilde utgjer ei form for ortodoksi med forventningar om kva planlegging kan og bør vere og kva for planløyningar som er akseptable. Endring av kognitive bilde kan ofte ta lang tid og krev modning og erkjenning hos dei involverte.
- *Normativ legitimitet* er knytt til at prosedyrar, strukturar og handlingar er innanfor aksepterte normer, gjeldande moral og autoritetssystem. Det vil seie at normer og verdiar formidlar kva som er rett og gale, og kva som er etisk og moralsk riktige planprosessar og planløyningar. Logikken blir styrt av kva som er passande.
- *Regulativ legitimitet* har ein legal basis i lov- og regelverk som i demokrati blir vedtekne av folkevalde. Vedtekne lov- og regelverk gir legitimitet til å iverksette handlingar. Aktørane handlar ut frå ein instrumentell rasjonalitet og etterlever regelverket for å unngå sanksjonar eller for å oppnå belønningar. Planprosessar og plandokument som er rette i høve til lov- og regelverk oppnår sjølve høg normativ legitimitet.

Scott (1998) skriv at desse mekanismane gir legitimitet på kvar sin måte, men at dei også kan vere i konflikt. Kva som blir oppfatta som legitimt, avheng av kva for mekanismar som blir vektlagde. Det kritiske spørsmålet blir då om sterk legitimitet knytt til ein av mekanismane er nok, eller om alle mekanismane må ha eit minimum av legitimitet, til dømes kor mykje samla legitimitet har ein plan som er vedteken etter gjeldande lov- og regelverk, men som har ei planløyning som strir med folks vurderingar av kva som er viktig og funksjonelt for dei.

Samarbeidsdriven planlegging som reiskap i berekraftig utviklingsarbeid

Vi legg vekt på at planleggingssystem for berekraftig utvikling skal stimulere ein kapasitetsbyggande og legitimerande prosess som gjer den planleggande eininga betre skikka til å møte sine utfordringar. Vårt modellbidrag til samarbeidsdriven planlegging og innovasjon som vi presentere i denne rapporten, bygger på eiga forskning over mange år. Ei hovudkjelde er eit doktorgradsarbeid der Habermas sin modell om politisk viljesdanning blir tilpassa til ein modell for lokal og regional planlegging og utvikling (Amdam 1997a, 1997b og 1997c) og i boka Planlegging og prosessleing (Amdam, 2011). I desse arbeida blir Habermas sin modell om legitimering av politikk tilpassa systemet for kommunalt plan- og utviklingsarbeid. Det er viktig å merke seg at Habermas i sin modell er oppteken av korleis kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i politikklegitimerande prosessar på statleg nivå. Vi argumenterer for at modellen kan brukast til design av det kommunale plansystemet ved å knyte samanhengar mellom Habermas sine ulike diskursar i legitimerande prosessar og ulike planleggingsformer og -verktøy. Med denne planleggingsmodellen oppnår vi å synleggjere at

det noverande plansystemet, slik lovverket omtaler det, kan brukast som reiskap i utviklingsarbeid både i samfunn og i organisasjonar. Dessutan oppnår vi å gi planmodellen ei teoretisk forankring. I modellen er det fem element som er kjeda saman, og den kapasitetsbyggande og legitimerande prosessen er avhengig av alle elementa. Modellen bygger på ei kopling mellom diskursar i politikklegitimerande prosessar, variablar i endringsprosessar og verktøy i planlegging:.

1. Når det gjeld former for legitimitet skil vi mellom Scott (2014) sine former for regulativ, normativ, kognitiv og pragmatisk legitimitet og dei tilhøyrande diskursane som Habermas (1996) kallar juridiske, moralske, politisk / etiske og pragmatiske diskursar. Sjå figur 8.1.
2. Basert på våre erfaringar frå bruken av planlegging som verktøy for stimulering av lokal, kommunal og regional endring, legg vi til grunn at planlegginga bør påverke følgjande fem variablar: kontekst, mobilisering, organisering, gjennomføring og læring. Sjå figur 8.2.
3. Vidare legg vi til grunn at institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging samt læring (**ISTOL**) samla sett utgjer ein generell planleggingsmodell eller eit planleggingssystem, der dei ulike delane er ulike med omsyn til tidshorisont, søkelys, nivå, formål m.m. Sjå figur 8.3.

Vi har erfart at styrken ved denne forma for planlegging er at planprosessen kan strukturast for å påverke dei ulike variablane i endringsprosessar, og at planprosessen kan bidra til ulike former for legitimitet. Ved å bruke dei kjente omgrepa institusjonelt, strategisk, taktisk og operativt styringsnivå som blir brukte både i planlegging og leiing, får vi også formidla at styring, planlegging og leiing er nær kopla, og at planlegging kan vere ein reiskap for styring og leiing med sikte på endring og innovasjon. Ein annan styrke ved modellen er at den legg vekt på forholdet mellom interne og eksterne tilhøve. På den måten blir aktørane i prosessen merksame på sitt samfunn og sin organisasjons avhengigheit av omgivnaden og aktørane ofte avgrensa moglegheiter til å kunne få gjort noko åleine. Denne erkjenninga er viktig å få fram i plan- og utviklingsarbeid, der samarbeid med andre aktørar ofte er heilt nødvendig for å få gjennomført ønskete handlingar. Her kan det leggest til at sjølv om plan- og bygningslova i paragrafane om regional og kommunal planlegging ikkje brukar omgrepa institusjonelt, strategisk, taktisk og operativt nivå, så er nivåa å finne i det plansystemet som lova skisserer. Vi vil difor hevde at lova opnar for å utforme og verkeleggjere systemet eller modellen for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon som vi presenterer her.

Omgrepa samarbeidsdriven planlegging og samarbeidsdriven innovasjon blir i denne rapporten brukt som omsetting av omgrepa collaborative planning and collaborative innovation, og impliserer ein prosess som kombinerer instrumentell og kommunikativ rasjonalitet og som tek omsyn til både endogene og eksogene faktorar. Dette betyr at både ekspertars kunnskap og lekfolks erfaringar bør takast med i problemavgrønsinga og problemløysinga. Men slike prosessar skjer alltid i relasjon til institusjonelle strukturerande krefter eller rammer (Davoudi, 2015; Healey, 2003). Dersom ein ikkje tek omsyn til dei strukturerande kreftene, vil uheldige situasjonar kunne oppstå. Til dømes kan

forventingspresset til aktørar om å stille opp i ulike samhandlingar, gjere at dei lovar meir enn det dei etter gjeldande lov- og regelverk og / eller mål- og resultatstyring kan halde.

Kollaborative prosessar føreset at akademikar og praktikar, lek og lærd møtast som likeverdige, og at offentlege, private og frivillige samarbeider med klienten / brukaren / borgaren om å samprodusere tenester og samskape løysingar på samansette og gjenstridige problem. Når vi her framstiller samarbeidsdriven planlegging og innovasjon slik, er det mange utfordringar som må handterast. Innes og Booher (2015) drøftar utfordringar for samarbeidsdriven planlegging, og etter det vi skriv i denne rapporten, meiner vi at desse også gjeld samarbeidsdriven innovasjon.

Bruk av ulike former for resultat kan handtere utfordringa prosess versus resultat

Innes og Booher (2015) skriv at den mykje diskuterte dikotomien prosess versus resultat er falsk fordi aktørar engasjerer seg i prosessen fordi dei bryr seg om kva som blir resultatet av prosessen. Det er gjennom den demokratiske politiske prosessen at aktørane blir høyrde, påverkar kvarandre og lærer av kvarandre, men omgrepet resultat er diffust og blir brukt i mange meiningar (Pollitt og Bouckaert, 2000). Sjå kapittel 6 og figur 6.3, og resultat målt som produktivitet, effektivitet, kvalitet og legitimitet. Når omgrepet resultat er så fleirtydig, så innverkar det sjølvsagt også på deltakinga i den politiske prosessen. Generelt må ein gå ut frå at motivasjonen for deltaking også er fleirsidig alt i frå å fremme eigen nytte til fremming av overordna samfunnsverdiar som demokrati, berekraft og rettferdigheit.

Vidare har vi i denne rapporten trekt fram at måten vi styrer samfunnet på (styringsregima) vektlegg ulike former for resultat og dermed bidreg til å strukturere aktørane i plan- og politikkiprosessar. Ifølgje Busch, Johnsen og Vanebo (2011:235) var den hierarkiske og byråkratiske styringa lenge langt på veg einerådande (Tradisjonell offentleg administrasjon). I dette regimet er regelstyring og likehandsaming viktig, og det er resultat i form av *produktivitet* som blir vektlagt. Frå 1980-talet blei offentleg sektor sterkt prega av såkalla Ny offentleg styring (New Public Management). Her blei mål- og resultatstyring vektlagt, men resultat blei etter kvart i stor grad avgrensa til *produktivitet* og *effektivitet*, det vil seie ressursbruksresultat og målsettingsresultat. Det blei viktigast for kvar einskild eining å kvittere med resultat i høve til dei måla ein blei vurdert etter, og det oppstår både einingsegoisme og fragmentering slik at konsekvensane av aktivitetar og mangel på aktivitet kom i bakgrunnen. Av den grunn kan mål- og resultatstyring slik den blei praktisert kallast mål- og aktivitetsstyring. Som ein reaksjon på konsekvensane av einingsegoismen i og fragmenteringa av offentleg sektor, har eit regime med ulike former for samhandling og partnerskapsorganisasjonar vakse fram (Ny offentleg forvaltning). Dette nye regimet er allereie etablert som arbeidsform i FN sitt arbeid med berekraftig utvikling, jf. mål nr 17 om samarbeid om å nå dei andre 16 måla. Men også nasjonalt, regionalt og lokalt er dette regimet kjent frå nærmiljøarbeid, folkehelsearbeid, regionalt utviklingsarbeid. Det betyr at vi har ein del erfaringar frå praktiseringa av regimet.

Regimet Ny offentlig forvaltning legg til grunn at aktørane skal vere likeverdige, at dei skal erkjenne at dei er gjensidig avhengige av kvarandre og at dei gjennom argumentasjon skal bidra til at problemforståingar og problemløysingar gir mening for flest mogleg. For dette regimet er det å bidra til både *produktivitet*, *effektivitet* og *kvalitet* viktig, og for å oppnå dette blir det i regimet vektlagt å styre etter formål og dei overordna verdiane i samfunnet. Difor blir det å oppnå resultat i form av *legitimitet* viktig i dette regimet. I praksis møter dette regimet på vanskar med å oppnå både handlingskapasitet og legitimitet fordi deltakarane i partnerskapsorganisasjonane er meir eller mindre prega av ei eller fleire av dei tre styringsformene. Heile offentlig sektor er prega av regimet New Public Management med si mål- og resultatstyring med vekt på resultat i form av produktivitet og effektivitet, vidare er dei som arbeider med sakshandsaming etter lov- og regelverk prega av regimet Tradisjonell offentlig administrasjon med vekt på produktivitet. Når slike aktørar skal samarbeide innanfor regimet Ny offentlig forvaltning, og der opptre som likeverdige med dei andre deltakarane, oppstår det fort konflikhtar. Vår erfaring er at velfungerande partnerskapsorganisasjonar har eit stort handlingspotensial, men dei kan også bli sterkt handlingslamme av konflikhtar og maktkampar. Difor har vi i rapporten lagt vekt på drøfting av omgrepet makt i planlegging og politiske prosessar.

Bruk av ulike former for politisk makt kan handtere utfordringa planlegging versus politikk

I instrumentelle planleggingsprosessar er det i teorien mogleg å skilje politikk og planlegging, men dersom vi tek som utgangspunkt at planlegging og politikk kan skiljast, kan vi lett gå i den fella at vi oppfattar instrumentell planlegging som noko positivt, fordi vi tillegg den å vere logisk og funksjonell, og at vi oppfattar kommunikativ planlegging og politikktutforming som noko negativt fordi vi tillegg den å vere ulogisk og dysfunksjonell (Minogue, 1993:20). Vi meiner difor at det er viktig å oppfatte lokal, kommunal og regional planlegging som ein del av politikkdanninga, og at politikkdanninga greier å kombinere både instrumentell og kommunikativ logikk.

Vår forståing av planlegging er at den omfattar både førebuinga og gjennomføringa av planar, at planlegging inneber både å forklare, forstå og forandre situasjonen, og at planlegging dermed blir politikk. Det vil seie at planleggarar driv politikktutforming saman med andre aktørar i samfunnet, og at desse aktørane må ha respekt for kvarandre sine posisjonar. I demokratiske styringssystem har folkevalde ein overordna posisjon med både rett og plikt til å gå imot folket og fagfolka om nødvendig, og dei kan inngå kompromiss når avgjerder må takast fordi situasjonen krev det. Når vi oppfattar planlegging som ein reiskap i dei politiske prosessane, blir utfordringa å skape ei erkjenning slik at ein får akseptert aktuelle problem og greier å organisere handlingar slik at problema blir løyste på ein framtidsretta og intendert måte (Jakobsen, 1964). Både politikk og planlegging handlar såleis om makt til å fremme eigne og andre sine ønske, interesser og verdiar.

Lukes (1974) har gjennomført ei grunnleggande drøfting av omgrepet makt i politiske prosessar, og han skil mellom ulike dimensjonar i utøving av makt. Aktørar i denne

samanhengen kan vere einskildpersonar, grupper, organisasjonar og politiske institusjonar, og dei kan handle både intensjonalt eller ikkje intensjonalt. Ifølgje Lukes (1974) kan makt i politiske prosessar delast opp i fleire dimensjonar. Ein dimensjon er makta til å sette problem på den politiske dagsordenen, ein anna dimensjon er makta til å gjere vedtak, og den mest operative dimensjonen er makta til å gjennomføre vedtak. I tillegg bør det leggjast 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.

Dette firedimensjonale synet på makt har fleire implikasjonar. For det første blir det vanskeleg i demokratiske prosessar å skilje planlegging frå politikk, og når politikk inneber utøving av makt blir planlegging ein viktig reiskap for leiing og styring. For det andre har forståinga av makt innverknad på korleis samarbeidsdriven planlegging kan handtere dei tre siste utfordringane som Innes og Booher (2015) meiner. Det vil seie korleis aktørane samhandlar og bruker lokal kunnskap og vitskap for å oppnå dei ulike formene for makt, korleis aktørane kan designe eit plan- og styringssystem som inneheld alle formene for makt og som viser korleis konflikhtar kan handterast, og korleis lokal og statleg makt kan samverke om å fremme ei ønska utvikling. I det følgjande skal vi drøfte korleis ISTOL-modellen, deltakingsspiralen og planleggingstrappa som vi har presentert i denne rapporten, kan hanskast med desse utfordringane.

Bruk av deltakingsspiralen kan handtere utfordringa lokal kunnskap versus vitskap

Eit sentralt kjenneteikn ved både planlegging og innovasjon er at dei begge er opptekne av korleis kunnskap kan omsettast i målretta handlingar, men det eksisterer ulike syn på korleis dette kan gjerast. Nokre aktørar kan vere opptekne av funksjonen, nokre av prosessen og andre av det substansielle innhaldet. Men eitt skilje synest å gå att i all litteraturen, og det er skiljet mellom instrumentell og kommunikativ rasjonalitet og dei implikasjonane skiljet har på planlegging og innovasjon i praksis. Her finn ein både innanfor academia og i praksis til dels steile frontar mellom dei som forsvarer planlegging og innovasjon basert på den ein eller andre rasjonaliteten, og ein finn dei som hevdar at det både teoretisk og empirisk finst grunnar for at desse rasjonalitetsformene må kombinerast for å få ei god planlegging og innovasjon. Mellom dei som argumenterer for dette synet i planleggingsfaget, finn vi internasjonale kapasitetar som Patsy Healey, John Forester og Judith Innes. I innovasjonsfaget kan vi vise til Torfing (2016).

Så langt ser vi at kritikk av og sviktande tiltru til instrumentell rasjonalitet har dreidd søkelyset over på samhandlingsprosessar som inkluderer både instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. I instrumentell planlegging blir planlegginga avgrensa til ein fagleg objektiv aktivitet som går ut på å førebu politiske avgjerder. Men i kommunikativ planlegging er oppfatninga at notida og framtida blir forma i intersubjektive læreprosessar mellom aktørar, og planleggaren blir ein av mange aktørar som bidreg i prosessen. Når vi som

instrumentelle planleggarar tek på oss ekspertrolla, bruker vi evidensbasert / vitskapleg kunnskap og lagar det vi fagleg sett oppfattar som gode planar, men ofte blir desse møtte med lokal motstand og endar opp som arkivfyll med den grunngevinga at dei ikkje er godt nok forankra hos aktørane i planprosessen. Plan- og bygningslova sitt grep for å hindre dette er deltaking frå offentlege, private og frivillige aktørar og frå andre berørte, men ofte blir det hevda at slik medverknad forlenger planprosessen, og at planane likevel kan bli møtte med sterk motstand når den føreligg. Difor har vi i denne rapporten argumentert for at i samarbeidsdriven planlegging må den instrumentelle *medverknadstrappa* erstattast med den kollaborative *deltakingsspiralen*. Denne argumentasjonen er i tråd med Innes og Booher (2015) som meiner at den kraftigaste kunnskapen kombinerer både lokal og vitskapleg kunnskap i ein samarbeidsprosess med samhandling og felles læring.

I instrumentell planlegging reknar ein planlegging som førebuing av politiske vedtak, og ein skil mellom planlegging og handling. Følgjeleg blir *deltakingstigen* ein logisk modell som kan seie noko om i kva grad ulike deltakarar oppnår makt til å innverke på vedtaket. Vi meiner at i staden for å skilje planlegging og handling, bør planlegging oppfattast som handling (Amdam, 2005). Korleis dette kan gjerast drøftar vi i kapittel 7. Der argumenterer vi for at dersom legitimiteten til ein plan skal aukast, må dei ulike formene for legitimitet understøttast med ein prosess der det *å vere i stand til* (handlingskapasitet) veks fram i ein interaktiv refleksjonsprosess der ein planlegg i lys av kritisk vurdering av praksis. Det vil seie korleis samarbeidsdrivne planprosessar kan bidra til å fremme felles forståing og oppslutning om sosiale verdiar, relevant kunnskap, relevante framgangsmåtar og sosiale handlingar i skjeringpunkta mellom instrumentell og kommunikativ logikk. Vi framstiller samarbeidsdrivne prosessar som ein *deltakingsspiral* der vi knyter regulative og pragmatisk legitimitet til den instrumentelle logikken, og normativ og kognitiv legitimitet til den kommunikative logikken (sjå figur 7.1).

For aktørane i samarbeidsdrivne prosessar krev dette at dei er i stand til å opptre med klokskap og visdom. Eit godt fagleg anna ord for dette er *kompetanse* som nettopp handlar om å vere i stand til. Elementa i kompetanseomgrepet er *haldningar, kunnskap, ferdigheiter og handlingar*. Kompetanse skil seg frå kunnskap ved at den ikkje eignar seg til å bli lagra. Kompetanse er noko ein utviklar over tid og som gjer ein i stand til å ta omsyn til situasjonar, behov, mål og andre aktørar. Kompetanse er noko vi har som personar, men som kan vidareutviklast og styrkast i fellesskap gjennom systematiske arbeid slik at både einskildindivid og fellesskap styrker sin handlingskapasitet (kollektivt vere i stand til). Deltakingsspiralen skal fungere kompetanseutviklande ved at ein i fellesskap reflekterer over elementa:

- Personlege haldningar og fellesskapens sosiale verdiar, dvs. å vite kvifor
- Personlege kunnskapar og fellesskapens relevante kunnskapar, dvs. å vite kva
- Personlege ferdigheiter og fellesskapens relevante framgangsmåtar, dvs. å vite korleis
- Personlege handlemåtar og fellesskapens handlingar, dvs. å kunne delta aktivt i praksis

Basert på figur 7.1 kan ein trekke ut følgande fire påstandar om samarbeidsplanlegging og demokratisk legitimitet:

Påstand 1: Planlegginga må vere riktig i høve til sosiale verdiar – dvs. å vite kvifor Sosiale verdiar blir forma når erfaringar frå handlingar blir vurderte opp mot gjeldande normer, og at sosiale verdiar bygger på både pragmatisk og normativ legitimitet. Det betyr at sosiale verdiar blir utforma i spenninga mellom visjonar om ønskt utvikling og kunnskap om gjeldande utviklingstrekk. For det systematiske plan- og innovasjonsarbeidet i kommunar inneber det at resultat av handlingar blir vurdert opp mot verdiar som demokrati, berekraft og likeverd. Denne vurderinga handlar om kva som er viktig sett utifrå ulike verdiar og normer. Gjennom brei deltaking i kommunikative prosessar kan planlegging bidra til å bygge opp ei erkjenning hos mange om kva som er viktige utviklingstrekk og utfordringar. Dette kan så nedfelle seg i prioritering av verdiar, visjonar, mål og strategiar. Det blir så ei oppgåve for planleggingsprosessen og leiarane på alle nivåa å omsette desse verdiformuleringane i strategiske, taktiske og operative handlingar. Men i tillegg er det viktig at leiarane sjølve praktiserer dei vedtekne verdiane. Eit døme her kan vere at dersom ein organisasjon eller eit partnerskap har openheit som ein av verdiane sine, vil ein leiar og heile leiarskapen kunne tape normativ legitimitet dersom dei sjølve ikkje praktiserer openheit.

Sosiale verdiar er som regel innebygde i lov- og regelverk, og ofte kjem desse til uttrykk i formålsparagrafane. Aksepterte sosiale verdiar styrer alle aktørar sine tolkingar av situasjonar, løysingar dei kan akseptere, og sjølvstøtt også kva for handlingar som blir vurderte som tilfredsstillande. I alle former for samarbeid mellom aktørar vil konflikt basert på ulike sosiale verdiar før eller seinare kome til syne. Slike konflikter gjeld det vi som menneske oppfattar som viktig for oss, til dømes at vi kan grunngi kvifor vi meiner arbeidsplassar og næringsutvikling er viktigare enn berekraftig samfunnsutvikling for menneske og natur. I samarbeidsdrivne prosessar kan slike konflikter vere avgjerande for samhandlinga. For at desse konfliktane ikkje skal vere lammande, kan ei løysing vere å bli einig om kva ein er ueinig om, og så likevel finne felles praktiske løysingar.

Påstand 2: Planlegginga må bygge på relevant kunnskap, dvs. å vite kva Kunnskap om utviklingstrekk der årsak- og verknadsrelasjonar er uavhengige av tid og rom, kan seiast å vere objektiv og dermed verdinøytral. All annan kunnskap er basert på verdiar, anten implisitt eller eksplisitt. Det vil seie at det er viktig å utvikle visjonar og mål om det gode samfunnet, men samstundes kan ein ikkje vere blind for den objektive kunnskapen og behovet for å gjere noko her og no med utviklingstrekk som kan føre ein dit ein ikkje vil (Brox, 1995).

Relevant kunnskap bygger på både normativ og regulativ legitimitet. Kunnskap består av objektiv og evidensbasert kunnskap i den grad denne finst, og denne kunnskapen blir gjerne oppfatta som regulative fakta på same måte som lov- og regelverk. Men mykje kunnskap vil uansett måtte bygge på aktørane sine subjektive oppfatningar som i stor grad er prega av

normative verdiar og haldningar. Kva som er relevant kunnskap blir påverka av gjeldande normer og kva som er legale framgangsmåtar. Kravet om legalitet inneber at praksis skal vere innanfor gjeldande lov- og regelverk, og i tråd med styringsdokument, men ofte er styringssignala, anten dei kjem frå staten eller andre, uklare og krev utøving av skjønn. Då er det viktig å skilje mellom lovas bokstav og lovas ånd, og då er det ei viktig oppgåve for planlegginga å omsette styringssignala til ein funksjonell praksis som tek omsyn til lovas formål. Difor er det i slike prosessar viktig at planlegginga legg til rette for kommunikative prosessar med opne dialogar som bidreg til mest mogleg felles forståing av situasjonen og av interne og eksterne utviklingstrekk. Dei ulike profesjonane og disiplinane vil normalt ha ulike ståstader i slike dialogar. Vidare vil det oppstå dilemma om korleis det ein som ekspertar forstår som objektive fakta, skal vektast mot lekfolks meir erfaringsbaserte kunnskap. Det vil seie at den meir evidensbaserte ekspertkunnskapen blir utfordra av den erfaringsbaserte lekpersonkunnskapen. Dialogane bør difor mest mogleg tilfredsstillende krava til den ideelle samtalen i den kommunikative logikken, men samstundes veit ein frå praksis at den ideelle samtalen blir forstyrra av sterke verdimeslige oppfatningar av faktakunnskap og andre regulative mekanismar. Difor understrekar Forester (2012) nettopp behovet for at planleggarar har ferdigheiter til å *fasilitere* slike ideelle dialogar om *kva for endringar* som er viktige for deltakarane og samfunnet. I praksis kan det innebere at planleggarar prøver å unngå ordinært opent folkemøte der ekspertar og politikarar først held sine føredrag og så opnar golvet for publikum og lekfolk. Det som for det meste skjer i desse møta, er at nokre av dei mektigaste personane hever stemma og argumenterer for sine behov og interesser. I staden kan planleggarar som fasilitatorar organisere dei opne møta som verkstader (workshops) der folk kan jobbe i grupper.

Påstand 3: Planlegginga må fremme relevante framgangsmåtar, dvs. å vite korleis

Å fremme relevante framgangsmåtar har både ein regulativ og ein kognitiv dimensjon i seg. Å vite korleis ein skal gå fram handlar om å bruke den relevante kunnskapen til å lage seg konkrete framgangsmåtar om korleis oppnå ønskede endringar. For det første må slike framgangsmåtar vere innanfor dei lov- og regelverk og dei rammene for handlingar som gjeld, men denne regulative sida må vegast mot kognitive modellar om kva som er innarbeidde måtar å gå fram på. Til dømes vil ikkje tilsette med utvikla einingsegoisme grunna New Public Management utan vidare inngå i kollaborative prosessar der dei skal sette fellesskapen sine interesser før eiga eining sine interesser. Difor må ein i samarbeidsdrivne prosessar rekne med at alt som er nytt, møter motstand basert på kognitive modellar om korleis problem skal forståast og handterast. I det systematiske plan- og innovasjonsarbeidet handlar dette mykje om å ha makt til å designe løysingar og å koordinere ressursbruken, men ikkje alle konflikter om *korleis* ein skal gå fram, kan løysast med utøving av makt ovanfrå og ned. Motstanden kan vere stor eller liten, og i drøftingar om konkrete framgangsmåtar vil det eksistere både ekstreme og moderate oppfatningar om korleis ein kan gå fram for å få innovasjon. Forester (2012) skriv difor at i praksis er det viktig at planleggarar og leiarar greier å *moderere* slike

debattar for på den måten å oppnå mest mogleg konsensus om det som er mogleg og ønskeleg å få til.

Påstand 4: Planlegging må utførast som sosialt akseptert handling, dvs. å gjennomføre

At handlingar gir eigennytte for personar, einingar og organisasjonar kan vere ei sterk motiverande kraft i samarbeidsprosessar, men over tid kan slike handlingsmønster også nedfelle seg i kulturar i ei form for ortodoksi i retning av at det er slik vi gjer det her hos oss. Sosiale handlingar blir til i eit skjeringspunkt mellom kulturar prega av slike kognitive modellar og instrumentell nytte- og kostnadstenking, og bygger såleis på både kognitiv og pragmatisk legitimitet. Planlagde handlingar kan difor fort kome i konflikt med aktørane sine forpliktingar til dei andre formene for legitimitet, og det er kanskje ikkje urimeleg å hevde at pragmatisk legitimitet er ein føresetnad for å kunne oppnå dei andre formene for legitimitet. Eit eksempel kan vere at dersom ei endring blir vurdert som unyttig, blir det vanskeleg å argumentere for at endringa er regulativ, normativ og kognitiv viktig, og dermed fell truleg grunnlaget for god institusjonell legitimitet bort. Vidare vil det i prosessar der aktørane opplever at nytten blir skeivfordelt i høve til kostnaden, lett oppstå konfliktar som må handterast. Leiarar av samarbeidsdrivne prosessar må difor ha ferdigheiter i *konfliktmekling* for å etablere aksept for kven gjer kva og når (Forester, 2012).

Vidare er det slik at det å planlegge og å leie kostar, og difor må planleggarar og leiarar kunne forsvare denne kostnaden i høve til den nytten prosessane tilfører organisasjonen og samfunnet. Kva som blir vurdert som nyttig, kan variere frå person til person, og frå situasjon til situasjon. Ofte er det slik at dei på golvet i ein organisasjonen eller ein partnarskapsorganisasjon, anten dei er lærarar, pleiarar eller maskinoperatørar, oppfattar planlegging og leiing som kostbar og lite nyttig. Argumentasjonen deira er at det er den operative produksjonen som gir produkt og tenester, og som i sin tur gir inntekter. Difor meiner dei at talet på tilsette i administrasjon og leiing bør haldast på eit minimum, men nok til at dei greier å legge til rette for at den operative produksjonen skal vere mest mogleg optimal. Her vil nok mange teamleiarar og avdelingsleiarar i helsevesenet kjenne seg att i denne beskrivinga, der dei står i eit krysspress mellom å bli vurderte som nyttige når dei arbeider i den operative pleia, og det å vere unyttige når dei tek av seg kvitfrakken og arbeider med planlegging og leiing. Ein avdelingssjukepleiar uttrykte dette så fint når ho sa at leiingsdelen av stillinga berre blir verdsett når ho sit på kontoret og køyrer lønsutbetalingar.

Dømet ovanfor viser også kor vanskeleg det kan vere å få til felles kognitive oppfatningar av kva planlegging og leiing inneber. Etablering av kognitive bilde av kva god planlegging og leiing er og bør vere, er ein del av arbeidet med å styrke ein organisasjons handlingskapasitet og legitimitet. Å utfordre godt etablerte kognitive bilde er krevjande for alle. Forslag til endringar utfordrar den gjeldande ortodoksien og inneber å skape forståing for at det kan vere andre måtar å gjere ting på. Det vil seie at å endre kognitive bilde kan krevje erkjenning hos aktørane om at ein ny praksis kan vere nyttig, at ein bør vektlegge andre sosiale

verdiar og opne seg for å bruke anna kunnskap. Ei slik ny forståing heng nøye saman med elementa i deltakingsspiralen.

Deltakingsspiralen må gjennomsyre heile planprosessen

Om vi overfører deltakingsspiralen til lokal og regional planlegging etter ISTOL-modellen, så handlar det vi har kalla institusjonell planlegging om å tolke og fastsette ramme og å vedta kva for verdiar som skal ligge til grunn for planlegging og leiing. Dette handlar mykje om vektlegging av sosiale verdiar og dermed om *å vite kvifor*, men slik institusjonell planlegging må bygge på ein refleksjonsprosess om tidlegare framgangsmåtar, erfaringane frå gjennomføringa og kva resultat gjennomføringa medførte. På same måte kan ikkje strategisk planlegging som handlar om relevant kunnskap og om *å vite kva* i den aktuelle situasjonen, ikkje sjåast uavhengig av det *å vite korleis*. I deltakingsspiralen blir institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging knytt saman i ein kontinuerleg refleksjons og læringsprosess som medfører at aktørane gradvis opparbeider seg meir kompetanse og viten om kvifor, kva og korleis, og dermed meir handlingskapasitet til å drive planlegging med høg demokratisk legitimitet. Når leke og lærde menneske jobbar saman i slike prosessar, er det ei fin moglegheit til å simulere gjensidig læring og skape felles mening og vilje. Slike læringsprosessar med menneske frå offentleg, privat og frivillig sektor kan bidra til tverrfaglegheit, som er meir enn berre å bringe forskjellige fagområde saman. Ekte tverrfaglegheit oppstår når dei forskjellige fagområda utfordrar kvarandre sine regulative, normative, kognitive og pragmatiske legitimitetar, og dermed deira institusjonelle eksistens i kollaborative prosessar og på den måten klarer å skape ny institusjonell strukturell makt. Men slik tverrfaglegheit er ikkje utan konflikhtar.

Bruk av ISTOL-modellen kan handtere utfordringa kollaborasjon versus konflikt

Innes og Booher (2015) viser til den vanlege oppfatninga av at samarbeid er det motsette av konflikt, og dei poengterer at dette er langt frå sanninga. Tvert om er det slik at kollaborasjon har utspring i konflikt. Dersom aktørar ikkje har usemje, så treng dei ikkje samarbeide, men kan halde fram med å arbeide kvar for seg. Det å arbeide seg gjennom konflikhtar og nå fram til ei form for semje er ei verdifull kjelde til fornying og til auka handlingskapasitet. I kollaborativ / samarbeidsdriven planlegging får aktørane høve til å legge fram si forståing av problema og korleis dei blir påverka, og dei må lytte til liknande forteljingar frå andre. Dermed kan konflikhtar i planlegginga vere ein verdifull ressurs når dei blir handterte ved å inngå avtalar / kontraktar som kan føre til nye alternative løysingar.

I kapittel 8 i denne rapporten (sjå spesielt figur 8.1, 8.2 og 8.3) har vi argumentert for ein modell for samarbeidsdriven planlegging som legg til grunn at ulike aktørar ønsker kollaborasjon framfor konflikt. I modellen er planlegging å forstå som ein kontinuerleg prosess med institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging og læring (ISTOL):

- Den institusjonelle planlegginga kan forståast som rammesettar og som den formelle behandlinga og statusen til plandokumentet som plan- og utviklingsprosessen skaper,

men også som planen for plan- og utviklingsarbeidet der det å lære av egne handlingar inngår som ein viktig del av prosessen. Fokuset er her på formålsresultat, makt over regien, juridiske diskursar og regulativ legitimitet. Planleggaren som prosessleiar skal saman med andre bidra til å sette rammer for planlegginga, fremme innovasjon og trygge den planleggande einingas eksistens.

- Strategisk planlegging er ein reiskap til å mobilisere brei deltaking. Mobiliserande planlegging er særleg aktuell i situasjonar der ingen har den nødvendige handlingskapasiteten og aksepten til å styre, og der ein treng samling om nye mål, verkemiddel og nye autoritetar. Fokuset her er på behovsresultat (kvalitet), det å sette dagsorden, moralske diskursar og normativ legitimitet. Planleggaren som prosessleiar skal saman med andre bidra til å fasilitere dialogar som fremmar felles forståing av korleis ein har det, korleis ein ønsker å ha det og kva som er viktig å gripe fatt i for å betre situasjonen.
- Taktisk planlegging er ein reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett og til å definere, organisere og prioritere avgrensa prosjekt, aktivitetar og endringar. Fokuset her er på målsettingsresultat (effektivitet), det å få bindande avgjerder, etiske / politiske diskursar og kognitiv legitimitet. Planleggaren som prosessleiar skal saman med andre bidra til å moderere debattar som utfordrar etablerte og skaper nye kognitive modellar for korleis problem kan løyast.
- Operativ planlegging er ein reiskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar. Fokuset her er på ressursbruksresultat (produktivitet), aktivitetar, iverksetting av vedtak, pragmatiske diskursar og pragmatisk legitimitet. Planleggaren som prosessleiar skal saman med andre bidra til å mekle i konfliktar om kven som skal gjere kva og når.
- Ved å knyte prosess- og resultatevalueringa til både dei institusjonelle, strategiske, taktiske og operative nivåa i planlegginga, kan ein skape lærande prosessar der evidensbasert og erfaringsbasert kunnskap kan bidra til erkjenning og ny viten som kan medføre revisjon av både den institusjonelle, strategiske, taktiske og operative planlegginga.

Modellen vektlegg at kommunikativ logikk skal bidra til størst mogleg konsensus, men er open for at når tilstrekkeleg konsensus ikkje kan oppnåast, kan demokratiske fleirtalsavgjerder bestemme over eit mindretal, eller ein kan prøve seg med konflikthandtering. Når planlegginga blir framstilt slik med ulike nivå, kjem det også tydeleg fram at det kan oppstå konfliktar knytt til alle dei fire formene for planlegging, det vil seie juridiske, moralske, etiske og pragmatiske konfliktar.

Antagonisme og agonisme

Djupe og tilsynelatande uforsonlege konfliktar mellom konkurrerande synspunkt, verdiar og interesser, er røyndomar i planlegginga. Spørsmålet blir då korleis ein kan kome vidare i møte med antagonisme (aktiv motstand) og agonisme (djup respekt og bekymring for den andre), og forsikre oss om at vi ikkje undertrykker forskjellar og misser mangfaldet av stemmer og kreativitet som dukkar opp rundt slike konfliktar (Hillier, 2003; Innes og Booher, 2003:9). Dei skriv at konsensus ikkje treng å vere målet, men at ein kan vere einige om å vere ueinige og likevel kunne samarbeide (agonisme). Dei skriv vidare at strukturerande krefter

alltid vil vere til stades i planleggingsprosessar, men at ein dyktig prosessleiar vil kunne bidra til at eigeninteressene blir foreinte om å fremme fellesinteresser. Her kan ein legge til at ifølge Scharpf (1999:285) krev diskursar leiarskap, og diskursar kan ikkje berre reflektere populære meiningar og preferansar, men då må det leggest til at i eit demokrati vil eit fleirtal alltid vere i stand til å binde eit mindretal, men berre dersom prosessen er akseptert og legitimert (Habermas, 1996).

Diskusjonen så langt set planleggarar i ein svært kompleks situasjon som krev situasjonstilpassing av rolla som planleggar. Eller som Suchman (1995) skriv at for ein leiar vil det å fremme legitimitet ha ulike stadium og innebere ulike utfordringar. Torfing (2016) skriv at samarbeidsdrivne prosessar føreset transformativ og distribuert leiing, det vil seie at aktørane må ha fridom til og ansvar for å leie seg sjølve innanfor gitte rammer, noko som inneber at leiarar må legge til rette for dette ved å bidra til å avklare relasjonane mellom nasjonal ovanfrå-og-ned-statsmakt og lokale og regionale kommunikative nedanfrå-og-opp-makt.

Planleggarens ulike roller

I denne prosessen blir rolla til planleggaren sentral. John Forster har i ei årrekkje studert kva planleggarar gjer i praksis og meiner tilnærminga kritisk pragmatisme kan hjelpe oss til betre å forstå planleggingsprosessar og hjelpe oss til å skilje mellom kva for situasjonar som er eigna for *dialog, debatt og mekling*. Han skriv at for å få fram skilja kan vi fasilitere dialogar, moderere debattar og mekle forhandlingar (Forester, 2012).

Det å *fasilitere dialog* er ei rolle planleggaren kan ha i opne breie demokratiske prosessar der ein drøftar korleis folk opplever situasjonen og kva ønsker dei har framover. Med andre ord drøftar vi kva som betyr mest for oss. Vi meiner denne dialogen handlar om moralske diskursar og normativ legitimitet som er tema for strategisk planlegging. Det vil seie kva som er viktig for oss sjølve og samfunnet. Dette er kanskje den situasjonen som i praksis ligg nærast opp til å tilfredsstille dei ideelle krava til kommunikativ planlegging om brei deltaking, maktlikevekt og begrunningstvang, og om vekt på argumentas tyngde.

Det å *moderere debatt* handlar om å skape semje mellom partane om kven sine behov som skal prioriterast. Her handlar det ofte om å moderere bort dei mest ekstreme synspunkta og å få fram ein konsensus som partane kan akseptere. Samanlikna med den opne dialogen, vil debatten ha færre involverte, ofte berre styresmaktene, dei som argumenterer for og mot behovet / tiltaket, og dei som skal gjennomføre handlingane. Dersom ein ikkje blir einige, har styresmaktene ofte makt til å bestemme kva som skal prioriterast, basert på debatten og eventuelle høyringar. Resultatet kan ofte bli at det oppstår konflikhtar når resultatata skal gjennomførast, og behovet for mekling oppstår. Dette er tema for den taktiske planlegginga.

Det å *mekle forhandlingar* er ein viktige kompetanse for ein planleggar. Meklinga involverer normalt berre dei som er direkte involverte. Det vil seie dei som må vurdere eigen nytte opp mot eigne kostnader når planen skal gjennomførast. Ofte er det berre styresmaktene og dei direkte involverte som deltek i meklinga om å få til bindande avtalar.

Spørsmåla i avtalane gjeld ofte kven gjer kva og når, og korleis kostnadaer og eventuelle inntekter skal fordelast. Dette er tema for den operative planlegginga.

I tillegg til desse tre rollene som Forster skriv om, vil vi trekke fram rolla som *tolkar* av lov- og regelverk, retningslinjer, planar, vedtak m.m. som ei viktig rolle for planleggarar. Denne rolla inneber å forstå og tolke denne institusjonelle ramma som planlegginga må ha som utgangspunkt, men kan også innebere å utfordre den aktuelle ramma for om mogleg å endre handlingsrommet for planlegginga. Vi meiner alle desse fire rollene må oppfyllast dersom planlegginga skal bidra til å gi planar legitimitet. Men det er sjølvstykke ikkje slik at det er planleggaren åleine som skal ha desse rollene, det er meir snakk om fire funksjonar som skal fyllast, og då er både tilsette, folkevalde og innleidde konsulentar aktuelle for å fylle funksjonane.

Bruk av planleggingstrappa kan illustrere utfordringa kommunikativ makt versus statsmakt

Innes og Booher (2015) hevdar at maktrelasjonar blir til og blir oppretthaldne gjennom kommunikasjon. Kommunikasjonen bidreg til å skape mening om kva som er, og om kven som har makt. Dei skriv at reglar, normer, verdiar og praksis bli forma i kommunikative nettverk. Slik blir offentleg, private og sivile organisasjonar institusjonaliserte og utgjør strukturerande krefter i samfunnet. Kommunikasjon har eit potensial til å endre slike institusjonar, dersom ein gjennom kommunikative prosessar greier å bidra til endra forståingar hos nøkkelaktørar og i offentlegheita, og som så i sin tur kan føre til endringar i institusjonar. Slik sett kan legitim kommunikativ makt føre til endra legitim statsmakt.

Med inspirasjon frå Habermas og Scott om politiske prosessar og legitimitet, Alexander om plansystem og Forster om former for deltaking og planlegging, og vår eiga forskning, har vi i kappittel 9 identifisert fleire element som gir legitimitet til planlegging og planar. I figur 9.1 Planleggingstrappa, har vi sett opp ein modell med ulike former for legitimitet og ulike former for handlingskapasitet. Vi framstiller koplinga mellom dei ulike former for handlingskapasitet og legitimitet som ei trapp der den regulative legitimitet er den som held trappa oppe. På denne måten får vi fram at alle formene for legitimitet er viktige i all planlegging, men at einiske former for legitimitet er viktigare enn andre i dei ulike delane av plansystemet. I modellen er desse markerte som mørke område og utgjør trinna i trappa. Trinna består av ei kopling mellom ulike former for planlegging, handlingskapasitet og legitimitet, og det er viktig at alle trinna i trappa er solide for at planlegginga og planen skal oppnå sterk handlingskapasitet og høg legitimitet. Operativ handlingskapasitet er viktig for å oppnå pragmatisk legitimitet, taktisk handlingskapasitet for å betre den kognitive legitimiteten, strategisk handlingskapasitet for å oppnå normativ legitimitet, og institusjonell handlingskapasitet for å oppnå juridisk / regulativ legitimitet. Men dette inneber ikkje at dei andre formene for legitimitet og planlegging ikkje er viktige (lyse område i modellen). Alle dei seksten feltene tel med når planar skal legitimerast, men hovudtyngda av arbeidet må leggast i å gjere trappa og trinna så solide som mogleg. I det arbeidet reknar vi planlegging som den viktige reiskapen.

Institusjonell planlegging, regulativ legitimitet og det å vite kvifor

Den institusjonelle planlegginga kan forståast som den formelle behandlinga og statusen til plandokumentet som plan- og utviklingsprosessen skaper, men også som planen for plan- og utviklingsarbeidet. For institusjonell planlegging er plan- og bygningslova den sentrale legitimeringskjelda, men i tillegg kjem alle andre lover og regelverk, samt alle plandokumenta som har blitt gjort legitime etter formelle behandlingsrundar definert i gjeldande lov- og regelverk. Slike planar er saman med lov- og regelverk med på å sette rammer for den vidare planlegginga og må tolkast i alle planprosessar. Den institusjonelle planlegginga påverkar den regulative legitimiteten gjennom juridiske diskursar, og den institusjonelle planlegginga kan konkret vere ei form for rammesetting gjennom retningslinjer, program, prosjekt, styringsdokument m.m. Formålet er å avklare og skape oppslutning om kva for sosiale verdiar som skal vektleggast og dermed bidra til at aktørane veit kvifor planlegginga er ønskeleg og nødvendig. I kommuneplanlegginga er planstrategien å rekne som døme på institusjonell planlegging. Dette er hovudsakleg ein prosess der det representative demokratiet rett etter lokalvala skal sette opp rammer for den vidare planlegginga. Lova har ikkje pålegg om medverknad i denne prosessen, då lova legg til grunn at folket har fått uttrykt sine behov og ønsker gjennom lokalvalet.

Strategisk planlegging, normativ legitimitet og å vite kva

Strategisk planlegging er ein reiskap til å mobilisere brei deltaking og til å skape erkjenning av korleis ein har det, ønsker å ha det og kva ein kan satse på for å oppnå den framtida ein ønsker. I denne planlegginga er det viktig å kunne fasilitere dialogar med deltaking i breie og opne prosessar baserte på dei kommunikative ideala om maktlikevekt og begrunningstvang. Vi reknar kommuneplanens samfunnsdel, inkludert langsiktige mål og retningslinjer for bruken av kommunens arealressursar, som sentrale planar i kommunars strategiske planlegging. Dette er retningsgivande og ikkje bindande planar som uttrykker kva som er viktige utviklingstrekk og utfordringar, og kva som er viktigast å prioritere først.

Taktisk planlegging, kognitiv legitimitet og å vite korleis

Taktisk planlegging er ein reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett og til å definere, organisere og prioritere avgrensa prosjekt, aktivitetar og endringar. Taktisk planlegging handlar mykje om den kognitive legitimiteten, og i den taktiske planlegginga møtest den kommunikative og instrumentelle logikken i debattar om ressursfordeling. Det er ei sentral oppgåve for planleggaren å få til forståing hos partane og oppslutning om løysingar der dei mest ekstreme standpunkta og løysingane blir modererte vekk. Vi reknar både kommuneplanens arealdel og kommunens økonomiplan til denne forma for planlegging då den er bindande og viser korleis en skal bruke ressursane i perioden plandokumenta gjeld.

Operativ planlegging, pragmatisk legitimitet og å iverksette

Operativ planlegging er ein reiskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av konkrete tiltak og endringar. Operativ planlegging påverkar den pragmatiske legitimiteten gjennom såkalla pragmatisk diskursar. Det inneber at planleggarrolla om nødvendig må

mekle mellom eit fåtal aktørar om kven som gjer kva og når, og til kva for ein kostnad. Vi reknar årsbudsjett, reguleringsplanar, utbyggingsplanar, vaktplanar og andre detaljerte gjennomføringsplanar til denne forma for planlegging. Felles for desse er at dei er bindande gjennomføringsplanar med program for kven gjer kva og når.

Planleggingstrappa formidlar utfordringa om at på alle nivåa i planlegginga skal ein som planleggande eining bygge legitim handlingskapasitet til å utnytte det som fremmar, og motverke det som hemmar eiga utvikling. Dette skal gjerast i ein kombinasjon mellom instrumentell og kommunikativ logikk, men skal samarbeidsdriven planlegging fungere, må aktørane vise vilje til samarbeid, og følgjande krav må vere oppfylt:

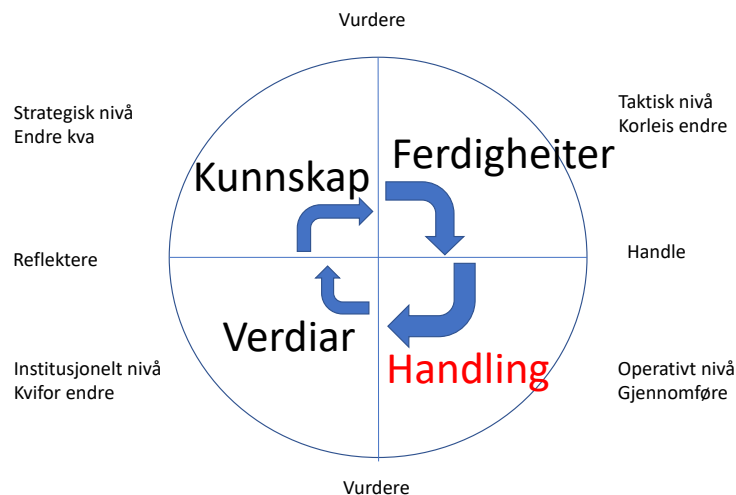
- At alle partnarane opptrer med kompetanse til å kritisk reflektere over eigne og andre sine haldningar, kunnskapar, ferdigheiter og handlingar.
- At alle partnarane erkjenner at dei er gjensidig avhengige av andre for å løyse eigne og felles problem, og at dei har tillit til kvarandre.
- At partnarane gjennomfører sin del av planar og avtalar som partnarskapsorganisasjonane kjem fram til.
- At partnarskapsorganisasjonane oppnår høg grad av demokratisk legitimitet med makt i politiske prosessar.

Oppsummert kan ein seie at det er behov for ein politisk prosess med makt i til å ta regien over prosessen, sette saker på dagsorden, gjere bindande vedtak og ikkje minst gjennomføre i praksis det ein har planlagt. Når planleggingsprosessen fungerer slik, vil den bidra til å bygge legitim lokal og regional institusjonell handlingskapasitet som kan styrke demokratiet og fremme ei rettferdig berekraftig utvikling. Planlegging kan vere ein nødvendig reiskap for leiarar til å utøve legitimt leiarskap, men då må planlegging, styring og leiing vere ein kombinasjon av instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Instrumentell planlegging inneber ein arbeidsmåte der ein leitar etter kunnskap om årsak- og verknadssamanhengar som ein kan bruke til å intervenere for å oppnå dei endringane ein ønsker. Utøvinga av kommunikativ planlegging baserer seg på at deltakarane har makt til å påverke gjennom argumentering. Den kommunikative planlegginga krev ein arbeidsmåte der det å skape meining er det sentrale. Det vil seie ein prosess der deltakarane utviklar felles oppfatning av verkelegheita, mål for framtida, framgangsmåtar for å oppnå dette, og ikkje minst deltek i handlingar og blir stimulerte til å reflektere over oppfatningar, mål, framgangsmåtar og handlingar.

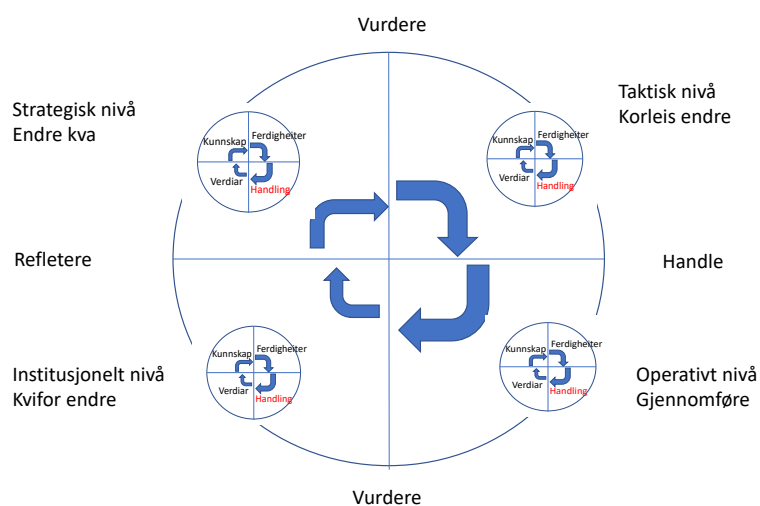
Kompetansebygging som ein føresetnad for auka handlingskapasitet og legitimitet

Så langt har vi drøfta teoretisk korleis ein kritisk reflekterande planleggingsprosessen der handling er basert på det å vite kvifor, kva og korleis, og der instrumentell og kommunikativ rasjonalitet blir kombinert med det formål å styrke regulativ, normativ, kognitiv og pragmatisk legitimitet. I figur 11.1 har vi difor vist på ein enkel måte korleis ein kompetansebyggande prosess som består av handlingar baserte på verdiar, kunnskap og ferdigheiter, kan knyast til

planleggingsprosessen med handlingar og refleksjon over kvifor, kva og korleis. Vidare viser vi korleis desse fire elementa kan knytast til eit plan- og styringssystem med institusjonell, strategisk, taktisk og operativ planlegging og leiing. Variantar av denne modellen er ofte å finne i litteratur om kompetansebygging, jf. Lai (2021) som deler kompetanse i haldningar, kunnskap, ferdigheiter og evne. Men i høve til det vi skriv om i tilknytning til figur 7.1 Deltakingsspiralen, blir dette ei for sterk forenkling.



Figur 11.1 Planlegging som kompetanse- og kapasitetsbygging – enkel modell



Figur 11.2 Planlegging som kompetanse- og kapasitetsbygging – dobbel modell

Om vi tek institusjonell planlegging som eit eksempel, så handlar ikkje denne forma for planlegging om aktørar som drøftar berre kvifor, jf. figur 11.1. Inn i den drøftinga vil alle aktørane i tillegg ta med seg alle sine erfaringar frå tidlegare handlingar, kva dei hadde planar om å gjere, og kvifor dei meinte handlinga var viktig. Det vil seie at alle deltakarane vil bruke all sin klokskap eller kompetanse i den institusjonelle planlegginga, og slik er det sjølvsagt også i dei andre formene for planlegging. I praksis møter deltakarane med *heile seg* i alle diskusjonar. Difor meiner vi at figur 11.2 kanskje er den figuren som best formidlar korleis planlegging skjer i praksis. Her blir heile kompetansebyggingsprosessen plassert inn på dei fire nivåa institusjonell, strategisk, taktisk og operative planlegging. Det vil for institusjonell planlegging som eksempel seie at inn i diskusjonen om sosiale verdiar stiller alle deltakarane med den kompetansen dei har, basert på deira verdiar, kunnskapar, ferdigheiter og handlingsevne. Det inneber at nokre kan ha mykje kompetanse og andre mindre, men at dei saman kan utfordre og utfylle kvarandre slik at både den individuelle og kollektive kompetansen kan aukast. Dermed blir den endelege konklusjonen at dersom planlegging skal bidra til institusjonell kapasitetsbygging og auka legitimitet, må både den institusjonelle, strategiske, taktiske og operative planlegginga fungere kompetansebyggande på alle deltakarane.

Kva så med den globale kompetansen og handlingskrafta for berekraftig utvikling?

Vi har i denne rapporten, basert på Friedmann (1987) sitt grundige arbeid, identifisert fire planleggingstradisjonar, og vi har vist at tradisjonane pregar synet på offentleg sektor, at det kan utleiast strategiar for berekraftig utvikling, og at desse strategiane i teorien kan situasjonstilpassast. Drøftinga vår viser også at desse tradisjonane gir ein viss fridom til å velje korleis ein vil arbeide for å oppnå berekraftig utvikling, men at endringar i politiske ideologiar og tilhøyrande styringsregime over tid avgrensar valfridomen og tvingar fram ulik vektlegging av tradisjonane. Sjå tabell 11.1.

Innanfor både planleggingsfaget og innovasjonsfaget samt i praktisk politikk blir det poengtert at praktisering av Ny offentleg forvaltning er ein føresetnad for handtering av komplekse og gjenstridige utfordringar, som det å fremme ei berekraftig utvikling. Det er vi samde i, men drøftinga vår viser at det er nødvendig å skilje mellom ein konservativ og radikal variant av Ny offentleg forvaltning. Den konservative varianten bygger på læringstradisjonen og inneber at aktuelle aktørar frivillig kjem saman for å samprodusere tenester innanfor dei rammene som gjeld for kvar einskild aktør. I ein del samanhengar kan dette vere tilstrekkeleg til å levere både auka produktivitet, effektivitet og kvalitet, men samproduksjonen blir aldri meir enn eit felles minimum av kva dei ulike aktørane kan bidra med og innanfor tolkinga av gjeldande lov, regelverk og målsettingar. I andre samanhengar, som til dømes kriser knytt til klima, helse, forureining m.m. er ikkje dette nok. Her må eksisterande maktstrukturar som er til hinder for å handtere krisene, utfordrast og endrast. Det krevst ein radikal variant av Ny

offentleg forvaltning som bygger på mobiliseringstradisjonen som har som formål at mobiliseringa nedanfrå skal bygge handlingskapasitet til å utfordre dei hemmande strukturerande kreftene i samfunnet. På den måten kan aktørar lokalt, nasjonalt og globalt bli meir likeverdige, og dei kan med partnerskapsorganisasjonar som verktøy samskape legitime nye handlingar og strukturar som kan bidra til å handtere dei komplekse og gjenstridige problema. Vi meiner at to viktige drivkrefter som gjeld både lokalt og globalt hindrar partnerskapsorganisasjonar i å lykkast med slik samskapt berekraft:

For det første har moderniseringa av offentleg sektor dei siste ti-åra vektlagt Ny offentleg styring, og vi veit no at dette regimet medfører fokus på brukarar, men også einingsegoisme i og fragmentering av offentleg sektor. Generelt har moderniseringa av samfunna auka egoismen og nyttetenkinga og svekka normlogikken og oppslutninga om fellesskapar og kollektive løysingar. Vidare veit vi at Tradisjonell offentleg administrasjon kan medføre rigid lov- og regelforvaltning og maktsymmetri mellom ekspert og klient. Partnerskapsorganisasjonar tilhører det framveksande nye regimet Ny offentleg forvaltning der alle skal vere likeverdige og bidra til å løyse egne og andres problem, men møter sjølvstøtt utfordringar når aktørar som er prega av dei to andre regima skal samarbeide som likeverdige aktørar. Vidare er borgarane i rollene som klientar og brukarar også prega av dei same regima, og det er stor skilnad mellom borgarane i kva grad dei har kompetanse til å delta som likeverdige med folkevalde og fagekspertar.

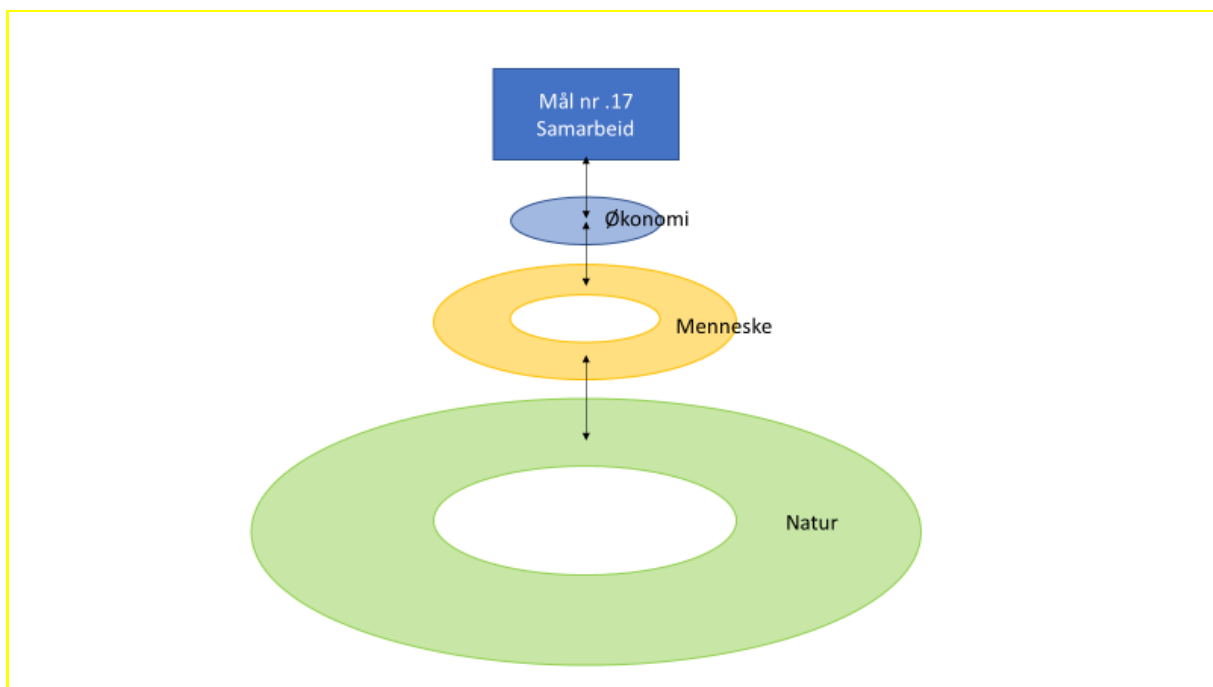
For det andre har globaliseringa med vekt på teknologiske nyvinningar og økonomisk vekst medført overforbruk og ureining av jordas ressursar og ujamne levekår mellom menneska på jorda. Økonomisk vekst har blitt gitt ein stor eigenverdi, og verdien av natur og menneske blir berre trekt inn i økonomisk nytte- / kostnadsrekning som utnyttbar ressurs. På den måten får natur og menneske liten eigenverdi i den økonomiske nyttetenkinga, og blir berre ein innsatsfaktor for å oppnå økonomisk vekst. Erfaringa med denne måten å fremme berekraft på er at bruken av natur og menneske som ressurs ikkje blir vektlagt nok til at balansen mellom dei tre elementa blir god nok til å fremme ei varig berekraftig utvikling.

I kapittel 1, figur 1.1 illustrer vi berekraftomgrepet som ein «flat» struktur der dei tre elementa økonomi, menneske og natur er likeverdige, og at berre det området som er overlappende mellom alle tre elementa kan reknast som berekraftig utvikling. Vi meiner at den modellen gir eit kognitivt bilde av berekraftig utvikling som samsvarar godt med det vi i denne rapporten kallar samarbeidsdriven planlegging og innovasjon, og som vektlegg den kommunikative logikken og både læringstradisjonen og mobiliseringstradisjonen i planleggingsfaget. Modellen framstiller ein flat maktstruktur der natur, menneske og økonomi er likestilte, og der berekraftig utvikling ligg i det området der alle tre elementa overlappar, og der folk gjennom samarbeid kan bidra til å gjere dette området så stort som mogleg ved å finne løysingar som er gjennomførbare, akseptable og rettferdige.

Vi har merka oss at ein meir instrumentell modell blir brukt til å vise samanhengar mellom dei tre elementa og dei 17 berekraftmåla. Modellen er utvikla ved Stockholm Resilience Center og blir ukritisk attgjeven i mange offentlege dokument, mellom anna i

Riksrevisjonen (2020). I figur 11.3 viser vi ein noko forenkla versjon av modellen ved at vi har tatt bort berekraftmåla som er plasserte i modellen i si originale form. For oss er det viktigast å få illustrert den vertikale og hierarkiske logikken i modellen, som gir eit heilt anna kognitivt bilde av berekraftomgrepet enn den flate modellen i figur 1.1.

Vi meiner at denne modellen uttrykker klare trekk av instrumentell logikk og det vi kallar analysetradisjonen og reformtradisjonen i planleggingsfaget. Modellen bygger på styringsregimet Tradisjonell offentleg administrasjon og Ny offentleg stryking og fører dermed vidare den tradisjonelle forståinga av modernisering som eit middel til teknisk og økonomiske nytte. Konkret inneber det at modellen gjer økonomi til overordna både menneske og naturen, og signaliserer at dei kan brukast som innsatsfaktorar i prosessen for meir økonomiske vekst. Vidare formidlar modellen at berekraftmål nr. 17 om samarbeid er å oppfatte som eit samarbeid mellom ein politisk og økonomisk elite på toppen av hierarkiet. Pilane som går nedover i modellen illustrere elitens ovanfrå-og-ned-politikk. Pilane som går oppover illustrerer at natur og menneske som innsatsfaktorar skal nytte- og kostnadskalkulerast i avgjerdsgrunnlaget som blir presentert for elitane på toppen av hierarkiet.



Figur 11.3 Ein hierarkisk modell for arbeidet for ei berekraftig utvikling

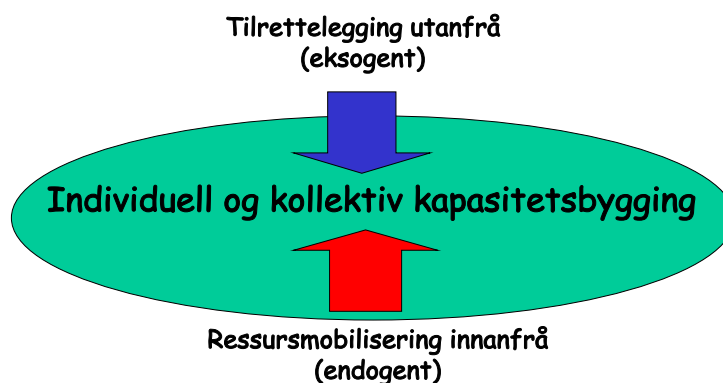
Etter vår meining vil ein politikk basert på denne modell innebære eit framhald av den politiske prosessen som ein har arbeidd etter så langt. Ein politikk som gjentekne gonger har vist at den politiske eliten nasjonalt og globalt ikkje i tide maktar å gripe tak i dei store utfordringane, og som har vist at eliten ikkje greier å samarbeide om politikken for berekraftig utvikling.

Situasjonen er framleis slik at naturen og til ei viss grad menneske, blir rekna som eit gode som dei med makt berre kan forsyne seg av for å fremme ein økonomisk vekst som hovudsakleg kjem den rike delen av verda til gode. Skal ein gå vidare med politikk basert på denne modellen, må konsekvensar for naturen og menneske tilleggast langt større økonomisk verdi enn det som har blitt gjort så langt i kalkylane.

Denne kritikken av politikken og modellen er gamal, men kritikken har i liten grad medført endringar i politikken og modellen. Vi meiner at tida er inne til å basere politikken for ei berekraftig utvikling på ein modell der den kommunikative logikken blir overordna den instrumentelle. Det vil seie at den kommunikative logikken blir brukt i innovativ planlegging for å etablere ny verdier, normer og reglar som så skal fungere som rettesnor for allokeringa av ressursane. Ein slik modell vil vere i tråd med det John Friedmann omtalte som dei to funksjonane til planlegging allereie på sekstialet (Friedmann, 1966).

Når ein samanliknar modellane i figur 1.1 og 11.3, viser dei tydeleg at omgrepet berekraftig utvikling er prega av ein konflikt mellom den kommunikative (figur 1.1) og den instrumentelle logikken (figur 11.3), og at dei to logikkane fører til ulike oppfatningar og praktisering av planlegging og politikk for berekraftig utvikling. Vi har i denne rapporten drøfta korleis desse logikkane pregar planlegging og politikk på lokalt og regionalt nivå, og vi har drøfta korleis samarbeidsdriven planlegging kan kombinere dei to logikkane. På den bakgrunnen hevdar vi at det vi har skrive om samarbeidsdriven planlegging også har relevans på nasjonalt og globalt nivå for at berekraftmål nr. 17 om samarbeid skal nåast.

Det inneber at for å lykkast med samarbeid om å nå berekraftmåla må den instrumentelle hierarkiske ovanfrå-og-ned-modellen underordnast den kommunikative logikken og den flate nedanfrå-og-opp-modellen der alle er likeverdige aktørar i arbeidet for berekraftig utvikling. Vi meiner at denne rapporten viser at det for å få moment inn i arbeidet for ei berekraftig utvikling krevst ei brei lokal mobilisering og kompetansebygging som medfører lokale berekraftige handlingar, og som samstundes stiller krav til nasjonale og globale styringsnivå om å endre dei strukturane som hindrar berekraftig utvikling. På den måten kan ein gjennom samarbeidsdrivne prosessar oppnå ei samskapt berekraft med både handlingskapasitet og demokratisk legitimitet. Men det vil innebere eit brot med dei rådande ideologiane om modernisering og globalisering, og forutset ei semje om å praktisere den radikale forma for Ny offentleg forvaltning. Sjå figur 11.4.



Figur 11.4 Berekraftig utvikling som individuell og kollektiv kapasitetsbygging

Etter vår meining blir ikkje dette lett å få til, men vi meiner ei slik endring er nødvendig. Kanskje må ein då definere klimakrise, ressurskrise og pandemiar som strukturerande ytre krefter. Det er velkjent frå historia at det å peike på slike ytre fiendar verkar mobiliserande på befolkninga. Ja, vi er optimistar, men oppgåvene vi står framfor er kompliserte og store, og det synest vere vanskeleg å mobilisere til innsats.

Når vi no skriv dei siste orda i rapporten, har det kome ein ny rapport som illustrerer situasjonen. I over tretti år har FN sitt utviklingsprogram (UNDP) utarbeidd ein Human Development Report (FN 2020) der dei rangerer land etter kor høgt dei skorar på parameter som helse, levestandard, utdanningsnivå og bruttonasjonalprodukt delt per innbyggjar. Norge har hatt som vane å hamne i toppen på denne lista, og det gjer vi framleis. Men den siste rapporten har supplert dei gamle parametrane med parameter for landas påverknad på miljø og klima, og då rasar Noreg og mange andre land nedover på lista. For Noreg er det mengda av klimagassutslepp og ressursbruk per innbyggjar som i hovudsak medfører at vi som nasjon fell frå første til 16. plass på lista. Det vil seie at Noreg fell på lista når vi tek omsyn til mengda av våre fotavtrykk på planeten. No kan sikkert validiteten til ei slik gransking diskutert, men dersom rapporten, med å legge til parameter for fotavtrykk, kan bidra til at samarbeid lokalt, nasjonalt og globalt blir basert på ei forståing av at berre ei utvikling som balanserer konsekvensar for natur, menneske og økonomi, i det lange løp kan kallast berekraftig, så er vi litt optimistiske. Men dessverre blei denne rapporten bortforklar av sentrale nasjonale politikarar og plassert i det kunnskapsgrunnlaget vi vel å ikkje bruke. Det vil seie gøymt og gløymt.

Konklusjon – samskapt berekraft

I dette kapitlet har vi prøvd å trekke ein logisk tråd mellom elementa i planlegging som vi har drøfta i denne rapporten. Vi oppfattar planlegging som ein reiskap i politiske prosessar til å ta kontroll over region, sette det som blir oppfatta som viktig på dagsorden, gjere vedtak om korleis bruken av ressursar skal organiserast, gjennomføre vedtak og lære av resultatane vi oppnår. Vidare trekker vi fram at resultat er eit mangetydig omgrep, og at det er nødvendig å klargjere kva det betyr i den samanhengen det blir brukt. Det same gjeld omgrepet legitimitet. Implikasjonen av dette blir at når planlegging skal bidra til politikktutforming, til resultat og til demokratisk legitimitet, må planlegging som verktøy settast saman av mange ulike former for planlegging. Vi skil mellom instrumentell, strategisk, taktisk og operativ planlegging og supplerer dette med evaluering / læring i det vi kallar ein ISTOL-modell. Vi argumenter for at desse planleggingsformene i rekkefølge skal påverke variablane kontekst, mobilisering, organisering, gjennomføring og læringa i utviklingsprosessar. Vi kallar konseptet for samarbeidsdriven planlegging, og målet vårt er å balansere kommunikativ mot instrumentell logikk, og aktørretta mot strukturetta fokus.

Samarbeidsdriven planlegging bygger mest på mobiliseringstradisjonen og ein radikal variant av Ny offentlig forvaltning, men erkjenner at denne tradisjonen må kombinerast med dei andre tradisjonane for å kunne lykkast. Det er mange aktørar som skal samarbeide om berekraftig utvikling, og dei kan kome frå institusjonar der dei andre styringsregima dominerer både tankar og handlingar. Difor er det viktig at plan- og innovasjonsprosessen fungerer som ein kompetansebyggande prosess på alle deltakarane. Vi meiner at det vi kallar deltakingsspiralen kan bidra til dette, men at det er ein føresetnad at aktørane utøver ein kompetent praksis for at deltakingsspiralen skal skape auka handlingskapasitet og legitimitet. Det vil seie at aktørane må vere villige og i stand til å reflektere over eigne haldningar, kunnskapar, ferdigheiter og handlingar, og ikkje minst bidra til felles sosiale verdiar, relevante kunnskapar, relevante framgangsmåtar og kollektive handlingar. I desse refleksjonsprosessane er aktørane påverka av ulike institusjonelle strukturende krefter som styringsregime, modernisering og globalisering. I den grad desse strukturelle kreftene hindrar planlegging for ei berekraftig utvikling, så ligg det eit håp i det faktum at det er vi menneske som har skapt desse strukturane, og då kan vi også endre dei. Ei slik endring vil vere ein radikal gjennomgripande innovasjon, og vil kunne gi oss ei ny demokratisk ordning slik som Næss (2020) argumenterer for, jf. kapittel 1.

Refleksjonsoppgåver

1. Tenk deg ein situasjon der du nettopp har teke til i ei stilling som planleggar i ein mindre utkantkommune som i lenger tid har hatt nedgang i folketalet. Di første arbeidsoppgåve er å lage ein plan for planlegginga i kommunen (planstrategi). Beskriv kort kommunen sine viktigaste utfordringar slik du ser det. Basert på desse skal du gi råd om val av strategi for lokal berekraftig utvikling som gir planlegginga og planane høg demokratisk legitimitet.

Referansar

- Aalbu, H., Hallin, G. & Mariussen, Å. 1999. When policy regimes meet: Structural funds in the Nordic countries 1994-99. Nordregio R1999:3. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Aars, J. & Offerdal, A. 1998. *Erfaringar og resultat fra en deliberativ folkehøring*. Bergen: SEFOS/Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. 2012. Utfordringer for norsk planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging – kunnskap, bærekraft & demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Agger, A. & Sørensen, E. 2018. Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning theory*, 17(1): 53-73.
- Agger, A., Damgaard, B., Hagedorn Krogh, A., & Sørensen, E. 2015. Introduction, I: A. Agger, B. Damgaard, A. Hagedorn Krogh & E. Sørensen (red.) *Collaborative Governance and Public Innovation in Northern Europe*, side 3-21. Sharjah: Bentham Sciences Publisher.
- Albrecht, L. 2016. Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol.31 (5): 743-758.
- Alexander, E. 2000. Rationality revisited: planning paradigms in a post-postmodernist perspective. *Journal of planning education and research*, 19: 242-256.
- Alexander, E.R. 1979/1981. If planning isn't everything. Maybe it's something. Paper presented at the Fifth world congress for engineers and architects in TelAviv, Israel 1979. Published in *The Town Planning Review*, 51 (2): 131-142.
- Alexander, E.R. 1984. After rationality, what? A review of responses to paradigm breakdown. *Journal of the American Planning Association*, Winter 1984: 62-69.
- Allmendinger, P. 2009. *Planning Theory*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 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, R. & Bergem, R. 2015. Posisjonering og avgrensing. I: Amdam, R. (red.) *Systematisk offentlig innovasjonsarbeid*. Oslo: Forlag1.
- Amdam, R. 1997a. Empowerment planning in local communities. *International Planning Studies*, 2 (3): 329-345.
- Amdam, R. 1997b. *Den forsømde regionen. Evaluering av næringsplanlegginga i Ålesund-regionen*. Forskningsrapport nr. 26. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Amdam, R. 1997c. *Den forsømde regionen. Vurdering av næringsplanlegginga i Ålesund-regionen*. Forskningsrapport nr. 26. Volda: Møreforskning & Høgskulen i Volda.
- Amdam, R. 2001a. Empowering new regional political institutions - a Norwegian case. *Journal of Planning Theory and Practice*, 2,2.
- Amdam, R. 2001b. Territoriell og sektoriell samfunnsplanlegging – mot ei todeling. *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift*, 32, mai: 27-44.
- Amdam, R. 2002. Sectoral versus territorial regional planning and development in Norway. *Journal of European Planning Studies*, 10,1: 99-112.
- Amdam, R. 2004a. Fylkesplanlegging som nasjons- eller regionbygging? I: Gammelsæter, H., Bukve, O. & Løseth, A. (red.) 2004: *Nord-Vestlandet – liv laga? Ålesund*: Sunnmørsposten Forlag.
- Amdam, R. 2004b. Spatial County Planning as a Regional Legitimizing process. *European Journal of Spatial Development*, refereed Article Sept 2004 no 11. <http://www.nordregio.se/ESJD/>
- Amdam, R. 2005. *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, R. 2010. *Planning in health promotion work: an empowerment model*. Abingdon, Oxon and New York: Routledge.
- Amdam, R. 2011. *Planlegging og prosessleing. Korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Oslo: Samlaget.
- Amdam, R. 2018. Samarbeidsdriven planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan & samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Amdam, R. 2019. Klokskap og leiarskap i samarbeidsdriven innovasjon. I: Holmen, A.K.T & Ringholm, T. *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Amdam, R. 2020. Planning and innovation in a collaborative framework. I: Hagen, A. & Higdem, U. (red.) *Innovation in Public Planning. Calculate, Communicate and Innovate*. Cham, Sveits: Palgrave Macmillan.
- Amdam, R. 2021: *Kommunal handlingskapasitet. Erfaringar med ein modell for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon*. Rapport - nr. 112/2021. Volda: Høgskulen i Volda.

- Amdam, R., Isaksen, A. & Mattland Olsen, G. 1995. *Regionalpolitikk og bygdeutvikling*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Amin, A. 1999. An institutional perspective on regional economic development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23.2: 365-378.
- Amin, A. & Thrift, N. 1995. Globalization, institutional "thickness" and the local economy. I: Healey, P. et al.: *Managing cities: the urban context*. London: John Wiley & Sons Ltd.
- Amin, A. 1999. An Institutional Perspective on Regional Economic Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23: 365-378. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2427.00201>
- Amin, A., & Thrift, N. 1994. Living in the Global. I: A. Amin & N. Thrift (red.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Amin, A., Charles, D.R. & Howells, J. 1992. Corporate restructuring and the potential for regional cohesion in the new Europe. *Regional Studies*, Vol. 26: 319-331.
- Andersen, O. J. 2002. Det fristilte partnerskapet: Kommersiell bedriftsutvikler eller lokal utviklingskatalysator? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr. 2/2002.
- Andersen, O. J. 2003. Offentlig-private partnerskap: En ny kanal for lokal deltakelse og mobilisering? I: Finstad, N. & Aarsæther, N. (red.): *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Andreassen, T.A. & Fosseth, K. (red.) 2011. *NAV ved et veiskille: organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ansell, C. & Gash, A. 2007. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://doi:10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C. & Gash, A. 2012. Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1): article 7. http://innovation.cc/scholarly-style/christoffer_nsell_alison_editit_v17i1a7.pdf
- Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. 2010. Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195–207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>.
- Ansell, C., Sørensen, E. & Torfing J. 2020. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*. <https://doi:10.1080/14719037.2020.1820272>
- Arbo, P. 1989. *Prosjektmakeriets logikk. Fra modernisering til reføydalisering*. FORUT notat nr. 5/89. Tromsø: Forskningsstiftelsen ved Universitetet i Tromsø.
- Arbo, P. 2002. Partnerskap – den nye universalløsningen?. *Plan* nr. 6/2002
- Arnstein, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Asheim, B. T. & Isaksen, A. 1997. Regionale innovasjonssystemer - en teoretisk diskusjon. I: Isaksen, A. (red.) *Innovasjoner næringsutvikling og næringspolitikk*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Asheim, B.T. & Dunford, M. 1997. Regional futures. *Regional Studies*, 31.5: 445-455.
- Asheim, B.T. 1996. Industrial Districts as "Learning Regions": a Condition for Prosperity. *European Planning Studies*, 4,4: 379-400.
- Ashford, N.A. & Hall, R.P. 2018. *Technology, Globalization, and Sustainable Development: Transforming the industrial State*. Second edition. Abingdon, Oxon, UK: Routledge.
- Astley & Van de Ven 1983. Central Perspectives and Debates in Organization Theory. *Administrative Science Quarterly*, 28:245-273.
- Axelrod, R. 1980. Effective choice in prisoners dilemma. *Journal of Conflict Resolution*, 24 (1), 3-25.
- Bache, I. & Olsson, J. 2001. Legitimacy through partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 24 (3): 215–237.
- Baer, W.C. 1977. Urban planners: Doctors or midwives. *Public Administration Review* 37 (6): 671–677.
- Banfield, E.C. 1973 (1959). Ends and Means in Planning. I: Faludi, A. (ed.): *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley CA: University of California Press.
- Barnard, C.I. 1938. *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Beetham, D. 2002. *The State of democracy: democracy assessments in eight nations around the world*. The Hague: Kluwer Law International.
- Bergem, R.; Dahl, S.L.; Olsen, G.M.; Synnevåg, E.S. 2019 *Nærmiljø og lokalsamfunn for folkehelse. Sluttrapport frå evaluering av prosjektet Kartlegging og utviklingsarbeid om nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse*. Volda: Volda University College.
- Bessant, J. & Tidd, J. 2009. *Innovation and entrepreneurship*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

- Bjerve, P.J. 1989. *Økonomisk planlegging og politikk*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Blake, R. & Mouton, J.S. 1969. *Building a dynamic corporation through grid organizational development*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Blau, P.M. & Scott, W.R. 1963. *Formal organizations*. San Francisco: Chandler.
- Bogason, P. 2000. *Public policy and local governance. Institutions in postmodern society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bolan, R.S. 1980. The practitioner as theorist. The phenomenology of the professional episode. *Journal of the American Planning Association*, 46, 3: 261-274.
- Bommert, B. 2010. Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review*, 11 (1):15–33.
- Bouckaert, G., Peters, G. & Verhoest, H. 2010. *The coordination and public sector organizations. Shifting patterns of public management*. Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brown, J. S. & Duguid, P. 1991. Organizational learning and communities of practice: toward a unified view of working, Learning and innovation. *Organization Science*, 2 (1): 40–57. Special issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March.
- Brox, O. 1995a. *Praktisk samfunnsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brox, O. 1995b. *Dit vi ikke vil. Ikke-utopisk planlegging for neste århundre*. Oslo: Exil
- Brudeseth, B. 2017. Tverrsektoriell samskaping – veien til bedre gjennomføring i vidaregående opplæring. HVO: Masteroppgave i samfunnsplanlegging og ledelse.
- Brundtland-kommisjonen, 1987. *Vår felles framtid. Verdenskommisjonen for miljø & utvikling*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Brunsson, N. 1989. *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Brusco, S. 1990. *Small firms and the provision of real services*. Discussion paper for the workshop, “Flexible Specialisation in Europe”, 25-26 October 1990, Zürich.
- 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.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Bloomberg, L. 2014. Public value governance: moving beyond Traditional Public Administration and New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4): 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Buanes, A., & Jentoft, S. 2009. Building bridges: Institutional perspectives on interdisciplinarity. *Futures*, 41(7): 446-454.
- 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.
- Bukve, O. 1997. *Kommunal forvaltning og planlegging*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bukve, O. 2012. *Lokal og regional styring – eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Burnes, J.M. 1978. *Leadership*. New York: HarperCollins.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. 2003. *Endringsledelse i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busengdal, E., Amdam, R. & Djuve, A.B. 2020. Ein nasjonal integreringspolitikk som er utfordrande å iverksetje?. *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol. 23 (4): 268-280.
- Byrne, J. & Glover, L. 2002. A common future or towards a future commons: Globalization and sustainable development since UNCED. *International Review for Environmental Strategies*, 3(1): 5-25.
- Camagni, R.P. 1995. The concept of innovative milieu and its relevance for public policies in European lagging regions, *Journal of the Regional Science Association International* 74,4: 317-340.
- Cameron, G., Danson, M. & Halkier, H. 2000. Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives. I: Danson, M., Halkier, H., & Cameron, G. (red.): *Governance, Institutional Change and Regional development*. Ashgate. Aldershot.
- Cars, G. & von Sydow, Å. 2001. Governance and Partnerships in Sweden. Swedish Planning – in Times of Diversity. *PLAN*. Stockholm.
- Castells, M. 1996. *The rise of network society*. Oxford, MA: Blackwell.
- Castells, M. 2009. *Communication power*. Oxford: Oxford University Press.
- Child, J. 1973. Prediction and understanding organization structure. *Administrative Science Quarterly*, 18: 168-185.
- Christensen, K.S. 1985. Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 51, 1: 63-73.

- Christensen, T. & Lægred, P. 2004. *The fragmented state – the challenges of combining efficiency, institutional norms and democracy*. Working paper 3 – 2004. Bergen: Stein Rokkan centre for social studies.
- Christensen, T. 1991. *Virksomhetsplanlegging: Myteskaping eller instrumentell problemløsning*. Oslo: Tano.
- Christensen, T. 2004. *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*. Underlagsdokument til NOU 2004:2: Effekter & effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling & distriktpolitiske mål. Oslo: Kommunal- & regionaldepartementet.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O., Lægred, P. & Roness, P.G. 2002. *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægred, P. & Rykkja L. H. 2016. Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review* 76(6): 887–97.
- Coleman, J. S. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Cooke, P. 2001. *Knowledge Economies. Cluster, learning and cooperative advantage*. London & New York: Routledge.
- Crosby, B. C. & Bryson, J. M. 2010. Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaboration. *Leadership Quarterly*, 21: 211-230.
- Dahlgren G, Whitehead M. 1991. Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health. Stockholm, Sweden: Institute for Futures Studies.
- Davidoff, P. 1973 (1965). Advocacy and pluralism in Planning Behaviour. I: Faludi, A. (red.) *A reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Davoudi, S. 2015. Planning as practice of knowing. *Planning Theory*, 14(3), 316–331.
- Diesing, P. 1962. *Reason in Society: Five Types of Decisions and Their Social Conditions*. Urbana IL: University of Illinois Press.
- Digmann, A. 2011. Innovation i offentlige virksomheder. I: Kristensen, C.J. & Vøxted, S. (red.): *Innovation og entreprenørskab*. København, Hans Reitzels Forlag.
- Douglas, S., Berthod, O., Groenleer, M., Nederhand, J., (2020). Pathways to collaborative performance: examining the different combinations of conditions under which collaborations are successful. *Policy and Society*. 39(4), 638-658. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1769275>
- Dryzek, J. S. 1990. *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duncan, R.B. 1972. The characteristics of organizational environments and perceived environment uncertainty. *Administrative Science Quarterly*, 1972: 273-291.
- Duncan, R.B. 1973. Multiple decision-making structures in adapting to environmental uncertainty: The impact on organizational effectiveness. *Human Relations*, 26: 273-291
- Dunford, M.F. 1994. Winners and losers: the new map of economic inequality in the European Union. *European Urban & Regional Studies*, 1(2): 95-114.
- Dwyer, S.C. & Buckle, J.L. 2009. The Space Between: On Being an Insider-Outsider in Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Methodes*, 8(1): 54-63. <https://doi.org/10.1177/160940690900800105>
- Elander, I. 1998. Fragmentering, partnerskap och samordning – utmaningar för kommunal planering och politikk. *PLAN*, 5.
- Elster, J. 1982. Marxism, functionalism, and game theory. *Theory and Society*, 11: 453-482.
- Elster, J. 1989. *The Cement of Society. A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksen, E.O. & Weigård, J. 1999. *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- 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.
- Etzioni, A. 1986. Mixed-scanning revisited. *Public Administration Review*, 46, 1: 8-14.
- Etzioni, A. 1988. *The Moral Dimension. Toward a New Economics*. London & New York: The Free Press.
- Etzioni, A. 1993. *The spirit of community: the reinvention of American society*. New York: Touchstone.
- European Union, 2013. *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 - A pilot exercise*. Brussel: European Union. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/epsis-2013_en.pdf
- Fagerberg, J. 2005. Innovation: a guide to the literature, I: J. Fagerberg, D.C. Mowery & R.R. Nelson (red.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Falleth, E. & Hanssen G.S. 2009. Deltakelse og innflytelse i byplanleggingen – en undersøkelse av reguleringsplanprosesser. *Kart & Plan*, 2009/1.

- Falleth, E.I. & Hanssen, G.S. 2012. Medvirkning i planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging*. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E.I. & Saglie, I.-L. 2011. Democracy or efficiency: contradictory national guidelines in urban planning in Norway. *Urban Research Practice*, 4(1): 58-71. <https://doi.org/10.1080/17535069.2011.550541>
- Falleth, E.I., Hanssen, G.S. & Saglie, I.-L. 2010. Challenges to Democracy in Market-oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), 737–754.
- Faludi, A. 1987. *A decision-centered view of environmental planning*. Oxford: Pergamon.
- Fayol, H. 1949 (1919). *General and industrial management*. Sir Isaac Pitman & Sons.
- Florida, R. 2012. *The Rise of the Creative Class—Revisited: 10th Anniversary Edition—Revised and Expanded*. New York: Basic Books.
- Flyvbjerg, B. & Richardson, T. 2002. Planning and Foucault. In search of the dark side of planning theory. I: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (red.) *Planning futures. New directions for planning theory*. Abingdon and New York: Routledge
- Flyvbjerg, B. 1991a. *Rationalitet og Magt. Bind 1. Det konkrete videnskap*. København: Akademisk Forlag
- Flyvbjerg, B. 1991b. *Rationalitet og Magt. Bind 2. Et Case-baseret studie av planlægning politikk og modernitet*. København: Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, B. 1996. The dark side of planning: 'rationality and realrationalitat'. I: Mandelbaum, S.J. et al. (red.): *Explorations in planning theory*. Rutgers: Centre for Urban Policy Research
- Flyvbjerg, B. 1998: Rationality and power. Democracy in action. Chicago: University of Chicago Press.
- FN 2020. [Human Development Report 2020. UNDP HDR](http://report.hdr.undp.org/). <http://report.hdr.undp.org/>
- FN-sambandet 2020. Heimeside. United Nations Association of Norway. <https://www.fn.no/>
- Fonseca, J. 2001. *Complexity and innovation in organizations*. London: Routledge.
- Forester, J. 1980. Critical theory and planning practice. *Journal of the American Planning Association*, July 1980: 275–286.
- Forester, J. 1981. Questioning and Organizing Attention. Toward a Critical Theory of Planning and Administrative Practice. *Administration and Society*, 13: 161–205.
- Forester, J. 1986. *Planning in the Face of Power*. Berkeley CA: University of California Press.
- Forester, J. 1987. Planning in the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local land Use Regulation. *Journal of the American Planning Association*, summer 1987: 303-314.
- Forester, J. 1993. *Critical theory, public policy and planning practice: toward a critical pragmatism*. Albany NY: University of New York Press.
- Forester, J. 1999. *The deliberative practitioner. Encouraging participatory planning process*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Forester, J. 2012. On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory*, 12(1): 5–22. <https://doi.org/10.1177/1473095212448750>
- Foucault, M. 1977. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Harmondsworth: Penguin
- Foucault, M. 1980: *Power/knowledge: Selected interviews and other writings, 1972-1977*. Colin Gordon (red.). New York: Pantheon Books
- Foyn, F. 2011. *Innovasjon i offentlig sektor*. Rapport 26/2011. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Friedman, M. 1962. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- 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. 1978. The epistemology of social practice: A critique of objective knowledge. *Theory and Society*, 6: 75–92. <https://doi.org/10.1007/bf01566158>
- Friedmann, J. 1987. *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Friedmann, J. 1992. *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Cambridge MA and Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Friedmann, J. 2003. Why do planning theory? *Planning Theory*, 2(1): 7-10.
- Galtung, J. 1974. *Fred, vold & imperialisme*. Oslo: Dreyer.
- Galtung, J. 1975. *Self-reliance and global interdependence*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Galtung, J. 1980. *The True Worlds. A Transnational perspective*. New York: Free Press.

- Galtung, J., O'Brien, P. & Preiswerk, R. (red.) 1980. *Self Reliance: A strategy for Development*. London: Bogle-L'Overture.
- Giddens, A. 1984. *The constitutions of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley CA: University of California Press.
- Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Giddens, A. 2000. *Runaway world: How globalization is reshaping our lives*. New York: Routledge
- Gjertsen, A. & Halkier, H. 2004. Regional utvikling og partnerskap – et komparativt blikk på norske og danske erfaringer. I: Amdam, R. & Bukve O. (red.): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Gjertsen, A. 2002. The Norwegian Cases – Partnership Out of Step? The Regional Level under Pressure. I: Östhol, A. & Svensson, B. (red.): *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States*. Nordregio Report 2002:6. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Gow, J. I. 2014. Public sector innovation theory revisited. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 19(2): article 1. http://innovation.cc/scholarly-style/19_2_1_gow_public-invoate-theory.pdf
- 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. 1992. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag,
- Habermas, J. 1996. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge UK: Polity Press.
- Hagen, A. & Higdem, U. 2020. Innovation on the planning theory agenda: An introduction. I: Hagen, A. & Higdem, U. (red). *Innovation in Public Planning. Calculate, Communicate and Innovate*. Cham, Sveits: Palgrave Macmillan.
- Hajer, M. A. 1995. *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hamdouch, A. 2007. *Innovation clusters and networks: A critical review of the recent literature*. Paper at the 19th EAEPE Conference, Universidade do Porto, 1-3 November 2007.
- Hannan, M.T. & Freeman, J. 1977. The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82: 929-964.
- Hansen, J.C. & Selstad, T. 1999. *Regional omstilling - strukturbestemt eller styrbar*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, J.C. 1987. Regional ubalanse - teori, metode og ideologi. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 28: 3-32.
- Hanssen, G.S. & Hofstad, G. 2017. Regional planlegging som flernivåkoordinering. *Kart & Plan*, 77: 21–39.
- Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162: 1243-1248.
- Hardin, G. 1982. *Collective action*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Hartley, J. 2005. Innovation in governance and public service: Past and present. *Public Money and Management*, 25(1): 27-34.
- Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J., 2013. Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73: 821–830. <https://doi.org/10.1111/puar.12136>
- Haug, V.A. & Baldersheim, H. 2016. *The Rise of the Networking Region. The Challenges of Regional Collaboration in a Globalized World*. Abingdon, Oxon, UK: Routledge.
- Hayek, F.A. von 1944. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, F.A. von 1960. *The Constitution of Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, F.A. von 1988. *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. London: Routledge.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan Press.
- Healey, P. 1999. *Institutional capacity-building, urban planning and urban regenerating projects*. Paper presented at the XII AESOP Congress. Aveiro: University of Aveiro.
- Healey, P. 2003. Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2): 101-123.
- Healey, P. 2005. Governance capacity, policy network, and territorial specificities. I: Albrechts, L. & Mandelbaum, S.J. (red.): *The Network society*. London: Routledge.
- Healey, P. 2009. The pragmatic tradition in planning thought. *Journal of Planning Education and Research* 28:277-292. <https://doi.org/10.1177/0739456x08325175>
- 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.

- Helgesen, M.K.; Abebe, D.S.; Schou, A. 2017. *Oppmerksomhet mot barn og unge i folkehelsearbeidet. Nullpunktundersøkelse for Programmet fro folkehelsearbeid sette i verk*. Samarbeidsrapport NIBR/NOVA 2017. Oslo: Oslo and Akershus University College.
- Helse- og omsorgsdepartementet 2003. St.meld. nr. 16 (2002-2003). Resept for et sunnere Norge. Regjeringa. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2002-2003-/id196640/>
- Helse- og omsorgsdepartementet 2015. Meld. St. 19 (2014-2015). *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter*. Regjeringa. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61794>
- Helse- og omsorgsdepartementet 2019. Meld. St. 19 (2018–2019). *Folkehelsemeldinga — Gode liv i eit trygt samfunn*. Regjeringa. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20182019/id2639770/>
- Héritier, A & Lehmkuhl, D. 2008. Introduction: The shadow of hierarchy and new modes of governance. *Journal of Public Policy* 28(19): 1-17.
- Hernes, G. 1978. Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon. I: Hernes, G. (red.) *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hersey, P. & Blanchard, K.H. 1969. *Management and organizational behavior. Utilizing human resources*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hill.
- Hessen, D.O. 2020. *Verden på vippepunktet. Hvor ille kan det bli?* Oslo: Res Publica.
- Higdem, U. 2007. Regionale partnerskap - en innovasjon med staten som partner? I: Teigen, H. & Rønning, R. (red.): *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Hillier, J. 2002. Direct action and agonism in democratic planning practice. I: Allmendinger, P. Tewdwr-Jones, M. (red.) *Planning futures. New directions for planning theory*. Abingdon and New York: Routledge.
- Hillier, J. 2003. Agonizing over the consensus: Why Habermasian ideals cannot be real. *Planning Theory* 2(1): 37-59.
- Hirschman A.O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirst, P. & Zeitlin, J. 1992. Flexible specialization versus post-fordism. Theory, evidence, and policy implications. I: Storper, M. & Scott, A.J. (red.): *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London & New York: Routledge.
- Hjern, B. & Porter, D.O. 1981. Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies* 2: 211–227.
- Hofstad, H. & Vedeld, T. 2020. *Urban climate governance and co-creation – In Cape Town, Copenhagen, Gothenburg and Oslo*. NIBR-rapport. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hofstad, H.; Vestby, G.M. 2009. *Lokalt folkehelsearbeid. Underveisevaluering av Helse i Plan og Partnerskap for helse*. Notat 2009:102. Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR).
- Hood, C. & Dixon, R. 2015. *A Government That Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1177/14730952030022002>
- Hudson, C. 2001. *Regionala partnerskap – ett hot mot eller ett förverkligande av demokrati?* CERUM Working.
- Ingram, D. 1993. The Limits and Possibilities of Communicative Ethics for Democratic Theory. *Political Theory* 21 (2): 294–321.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. 2018. *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationally for Public Policy*. (Utg. 2). New York: Routledge
- Innes, J.E. & Booher, D.E 2003. Collaborative policymaking: governance through dialogue. I: Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (red). *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490934>
- Innes, J.E. & Booher, D.E. 2004. Reframing public participation. Strategies for the 21st century. *Planning theory and practice* 5(4): 419–436. <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>
- Innes, J.E. & Booher, D.E. 2010. *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. London: Routledge.
- Innes, J.E. & Booher, D.E. 2015. A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning theory* 14(2): 195-213.
- Innes, J.E., Gruber, J., Thompson, R. & Neuman, M. 1994: *Co-ordinating growth and environmental management through consensus-building*. Report to the California policy seminar. Berkeley: University of California.
- Isaksen, A. 1997a. Mot en regional innovasjonspolitikk. I: Isaksen, A. (red.) *Innovasjoner næringsutvikling og næringspolitikk*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Isaksen, A. 1997b. Regional Clusters and competitiveness: the Norwegian Case. *European Planning Studies* 5: 65-76.

- Jacobs, M. 1991. *The green economy: Environment, sustainable development, and the future*. London: Pluto Press.
- Jacobsen, K.D. 1964. *Teknisk hjelp & politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsson, K. 1997. Discursive will formation and the question of legitimacy in European politics. *Scandinavian Political Studies* 20,1: 69-90.
- Jentoft, S. 1987. Allmenningens tragedie – statens ansvar? *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 28: 369-390.
- Jessop, B. 1995a. The regulation approach, governance and post-Fordism. *Economy and Society* 24: 307-334.
- Jessop, B. 1995b. Towards a Schumpeterian workfare regime in Britain? Reflections on regulations, governance, and the welfare state. *Environment and Planning A* 27: 1613-1626.
- Jessop, B. 1997. A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance. I: Lauria, M. (red.) *Reconstructing regime theory: regulating urban politics in a global economy*. London: Sage.
- Johannisson, B. & Spilling, O.R. 1983. *Strategier for lokal och regional sjalvutveckling*. Oslo: NordREFO.
- Juvkam, D. 2000: *Potensielle og faktiske pendlingsregioner: en regioninndeling & kommuneklassifisering*. NIBR-notat; 2000:130. Oslo: Norsk institutt for by- & regionforskning.
- Keating, M. & Loughlin, J. 1997. Introduction. I: Keating, M. & Loughlin, J. (red.): *The Political Economy of Regionalism*. London, Frank Cass.
- Keating, M. 1996. The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. *Environment and Planning C. Politics and Space* 15(4): 383-398 <https://doi.org/10.1068/c150383>
- Keynes, J.M. 1936. *The general theory of employment interest and money*. London: Macmillan.
- Keynes, J.M. 1964. *The General Theory of employment, interest and money*. New York: A Harvest Book.
- Kjær, A. M. 2011. Rhodes' contribution to governance theory: Praise, criticism and the future governance debate. *Public Administration* 89 (1): 101-113.
- Klausen, J.E., Arnesen, S., Christensen, D.A., Folkestad, B., Hanssen, G.S., Winsvold, M. & Aars, J. 2013. *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Samarbeidsrapport NIBR/ Uni Rokkansenteret 2013. Oslo: Norsk institutt for by- & regionforskning.
- Klausen, K.K. 2001. New Public Management – en fortolkningsramme for reformer. I: Busch, T., Johnsen T.E., Klausen K.K. & Vanebo, J.O. (red.): *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klosterman, R.E. 1985. Arguments for and against planning. *Town Planning Review* 56: 5-20.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014. *Veileder: Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kuhn, T.S. 1964. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: Phoenix Books.
- Lai, L. 2021. *Strategisk kompetanseledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lane, M.B. 2005. Public Participation in Planning: an intellectual history. *Australian Geographer* 36(3): 283-299. <https://doi.org/10.1080/00049180500325694>
- Lawrench, P.R. & Lorsch, J.W. 1967. *Organization and environment. Managing differentiation and integration*. Boston: Harvard University.
- Lindblom, C.E. 1959. The science of 'muddling through'. *Public Administration Review* 19(2): 79-88.
- Lorentzen, H. 1992. En framtid for frivilligheten? *Nordisk sosialt arbeid* 2: 19-32.
- Lorentzen, H. 1993. *Moraldannende fellesskap. Om forholdet mellom velferdsstaten og det sivile samfunn*. Prøveforelesing til den filosofiske doktorgrad, 3.12.93. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Lucy, W.H. 1994. If planning includes too much, maybe it should include more. *Journal of American Planning Association* 60(3): 305-318
- Lukes, S. 1974. *Power: A radical view*. London: Macmillan.
- Lundberg, A.K.; Bardal, K.G.; Vangelsten, B.V.; Reinart, M.B.; Bjørkan, M. 2020. *Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FNS bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging*. NF-rapport no. 7/2020. Bodø.
- Lundquist, L. 1976. Några synspunkter på begreppet politisk planering. *Statsvetenskapleg Tidsskrift* 79(2): 121-139.
- MacLeod, G. & Goodwin, M. 1999. Reconstructing an urban and regional political economy: on state, politics, scale, and explanation. *Political Geography* 18(1999): 697-730.
- Macy, M. C. 1990. Learning theory and the logic of critical mass. *American Sociological Review* 55: 808-826.
- Malthus, T. R. 1999 (1798). *An essay on the principle of population*. Cambridge, UK: Oxford University Press.
- Manin, B. 1987. On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory* 15(3): 338-368.
- March, J. & Simon H.A. 1966 (1958). *Organizations*. New York: John Wiley.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (red.) 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

- Marshall, A. 1923. *Industry and Trade*. London: Macmillan.
- Mason, R & Mitroff, I. 1981. *Challenging strategic planning assumptions*. New York: Basic Books.
- Massey, D. 1984. *Spatial divisions of labour: social structures and the geography of production*. London: Macmillan.
- Mayo, E. 1933. *The human problems of an industrial civilization*. New York: Macmillan.
- Mazzucato, M. 2013. *The Entrepreneurial State*. London UK: Anthem Press.
- McGregor, D. 1960. *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L. Randers, J. & Behrens, W. 1972. *The limits to growth*. London, UK: Pan.
- Meier, C. 1989/1980. *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Miller, B. 1992. Collective action and rational choice – place, community, and the limits to individual self-interest. *Economic Geography* 68,1: 22-42.
- Minogue, M. 1993. Theory and practice in public policy and administration. I: Hill, M. (red.): *The Policy Process. A reader*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Mintzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. 1989. *Mintzberg on Management*. New York: The Free Press.
- Moi, T. 1998. *Hva er en kvinne? Kjønn og kropp i feministisk teori*. Oversett av Rakel Christina Granaas. Oslo: Gyldendal.
- Morgan, G. & Smircich, L. 1980. The Case for Qualitative Research. *Academy of Management Review* 5(4): 491-500.
- Mulgan, G. & Albury, D. 2003. *Innovation in the Public Sector*. Strategy Unit, Cabinet Office.
- Mörck, J. 2002. *Det kommunale ledarskapets praktik genom samverkan och nätverk. Ett grenseløst ledarskap?* Uppsats för presentation vid den XI Nordiska Kommunforsningskonferansen 2002. Örebro: Örebro universitet.
- Nadler, G. 1981. *The Planning and design approach*. New York: Wiley-Interscience.
- Naustdalslid, J. 1991. Medverknad i lokal planlegging- meir makt til dei mektige? I: Naustdalslid, J. (red.): *Kommunal styring*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Nelson, J. & Zadek, S. 2000. *Partnership Alchemy – New Social Partnerships in Europe*. Copenhagen: The Copenhagen Center.
- Norman, R. 2006. *Managing for outcomes while accuting for outputs. Defining public value in New Zealand's pareformance management system*. Paper for AESOP coferance. Leuven. Belgium 1-3 June 2006. Wellington: Victoria University of Wellington
- NOU 2001. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*. Norges offentlige utredninger 2001:7. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Næss, P. 2020. Sustainable development: A question of “modernization” and “degrowth”. I: Hagen, A. & Higdem, U. (red). *Innovation in Public Planning. Calculate, Communicate and Innovate*. Cham, Sveits: Palgrave Macmillan.
- Offerdal, A. 1992. *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Offerdal, A. 2005. Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel, I: Baldersheim, H. & Rose, L.E. (red.) *Det kommunale laboratorium, Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Oinas, P. & Virkkala, S. 1997. *Learning, competitiveness and development. Reflections on the contemporary discourse on «Learning Regions» in Regional specialisation and local environment – learning and competitiveness*. NordRefo 1997(3): 263–276.
- Olsen, J.P. 1978. Folkestyre, byråkrati og korporativisme. I: Olsen, J.P. (red.): *Politisk organisering* side 13-114. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. 1988a. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J.P. 1988b. *Administrative reforms and theories of organizations*. LOS-senter notat 88/31. Bergen: LOS-senteret.
- Olsen, J.P. 1991. Byråkrati, marked og det gode samfunn. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 72(4): 342-355.
- Olsen, J.P. 1996. Norway: Slow learner - or another triumph of the tortoise? I: Olsen J.P. & Peters, B. Guy: *Lessons from experience*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olson, M. 1965. *The logic of collective action*. London: Oxford University Press.
- Onsager, K. & Selstad, T. 2004. Regional politikk for regioner i utakt. I: Onsager, K. & Selstad, T. (red.): *Regionar i utakt*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Osborn, S. P. (red.) 2010. *The New Public Governance*. London: Routledge.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing government*. Reading: Addison Wesley.

- Osborne, S. P. 2009. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Painter, J. & Goodwin, M. 1995. Local governance and concrete research: investigating the uneven development and regulation. *Economy and Society* 24: 334-356.
- Painter, M. 1992. Participation and power. I: Munro-Clarke, M. (red.) *Citizen participation in government*. Sydney: Hale and Ironmonger.
- Parsons, T. 1949. *The structure of social action*. Glencoe, Ill. The Free Press
- Parsons, T. 1977. *Social Systems and the Evolution of Action Theory*. New York: Free Press.
- Peck, J. & Jones, M. 1995. Training and enterprise councils: Schumpeterian workfare state, or what? *Environment and planning A* 27: 1361-1396.
- Perroux, F. 1970 (1955). Note on the Concept of "Growth Poles". I: McKee, D. L., Dean, R. D. & Leahy, W. H. (red.): *Regional Economics: Theory and Practice*. The Free Press, New York.
- Petersson, O. 1999. Political Institutions and Democratic Citizenship. I: Egeberg, M. & Lægreid, P. (red): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. 1978. *The external control & organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. 2006. *Local and regional development*. New York: Routledge. Første versjonen.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. 2017. *Local and regional development*. New York: Routledge. Andre versjonen.
- Piore, M.J. & C.F. Sabel 1984. *The Second Industrial Divide: Possibilities and Prosperities*. New York: Basic Books.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: OUP Oxford.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Fourth edition. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. 2002. The new public management in international perspective – An analysis of impacts and effects. I: McLaughlin, K., Osborne, S. P. & Ferlie, E. (red.) *New public management. Current trends and future prospects*. London: Routledge.
- Poole, M.S. & A. H. Van de Ven 1989. Using Paradox to Build Management and Organization Theories. *Academy of Management Review* 14(4): 563-578.
- Porter, M.E. 1990a. *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.
- Porter, M.E. 1990b. The competitive advantage of nations. *Harvard Business Review* 68: 73-93.
- Putnam, R.D. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Quinn, J.B. 1980. *Strategies for change: Logical incrementalism*. Homewood, Ill.: R.D. Irwin.
- Reade, E. 1976. *The Content of a Planning Theory Course* (working paper no. 25). Oxford: Oxford Polytechnic.
- Reve, T., Lensberg, T. & Grønhaug, K. 1992. *Et konkurransedyktig Norge*. Bergen: Tano.
- Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia. Open University Press.
- Riksrevisjonen, 2020. *Riksrevisjonens undersøkelse av styring av og rapportering på den nasjonale oppfølgingen av bærekraftsmålene*. Dokument 3:3(2020-2021).
<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/styring-av-og-rapportering-pa-den-nasjonale-oppfolgingen-av-barekraftsmalene.pdf>
- Ringholm, R. & Hanssen, G.S. 2018. Medvirkning i lokal planlegging. I: Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (red.) *Plan & samfunn – system, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm.
- Ringholm, T. & Holmen A.K.T. 2019. Innovasjon i møte med mellom ide og institusjon. I: Holmen, A.K.T & Ringholm, T. (red.) *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Rittel, H.W. and Webber, M.A. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
<http://dx.doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rokkan, S. 1957. Statsvitenskapen og Political Science. I: Dahl, S.(red.): *Nordisk Håndbok i bibliotek-kunnskap*. København: A. Hassings Forlag.
- Rosanvallon, P. 2018. *Good government. Democracy beyond elections*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Rose, L. 2000. Demokratiteori - forutsetninger og virkelighet. I: Baldersheim, H. & Rose, L.E. (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Rydin, Y. 2007. Re-examining the role of knowledge within planning theory. *Planning Theory* 6(1): 52-68.
- Røiseland, A. & Lo, C. 2019. Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk Samfunnsvitenskaplig Tidsskrift* 35(1): 51-58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. 2012. *Styring & samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røiseland, A. & Aarsæther, N. 1999. *Lokalsamfunn og demokrati - teoretisk & metodisk aspekt ved begrepet "sosial kapital"*. Utkast til artikkel. Tromsø: Universitetet i Tromsø & Nordlandsforskning.
- Røiseland, A., Sørsensen, E. & Torfing, J. 2020. Refleksjoner rundt paradokser, lederskap og læring. I: Røiseland, A. & Vabo, S. I. (red.): *Folkevalgt og politisk leder*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.80.ch6>
- Rørhovde, L. 2012. Innovasjon og kommunikasjon i resultatkommunen. I: Torsteinsen, H. (red.) *Resultatkommunen. Reformer og resultater*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K.A. 1998. *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. 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. 1990. *Communicate or Calculate. Planning Theory and Social Science Concepts in a Contingency Perspective*. NORDPLAN Dissertation 11. Stockholm: Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning.
- Sager, T. 1992. Why plan? A Multi-Rationality Foundation for Planning. *Scandinavian Housing & Planning Research* 9: 129–147.
- Sager, T. 1993a. *Paradigms for Planning: A rationality-based classification*. Trondheim: Norwegian Institute of Technology.
- Sager, T. 1993b. *Dialogical Incrementalism*. Trondheim: Norwegian Institute of Technology
- Sager, T. 1993c. *Foucaults power/knowledge paradox and planning theory*. Trondheim: Norwegian Institute of Technology.
- Scharpf, F.W. 1999. *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford/New York, Oxford University Press.
- Scharpf, F.W. 2001. Notes towards a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian Political Studies* 24(1): 1–16. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00044>
- Schumpeter, J. 1934. *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schumpeter, J. 1949. Economic theory and entrepreneurial history, change and the entrepreneur. Reprinted in Schumpeter, J. 1989. *Essays on Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles and the Evolution of Capitalism*, side 253- 231. Redigert av Richard V. Clemence. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Schumpeter, J. 1954. *History of economic analysis*. New York: Allen & Unwin.
- Schön, D. 1983. *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. London: Temple Smith.
- Schön, D. 1986. Toward a new epistemology of practice. I: Checkoway, B. (red.): *Strategic Perspectives of Planning Practice*. Lexington MA: Lexington Books.
- Schön, D. 1987. *Educating the Reflective Practitioner*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, W.R. 1981. *Organizations. Rational, natural and open systems*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Scott, W.R. 1995. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities. Organizations*. London: Sage Publications.
- Scott, W.R. 1998: *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Scott, W.R. 2002. *Organizations. Rational, natural and open systems*. Fifth edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall
- Scott, W.R. 2014. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities. Fourth edition*. London: Sage Publications
- Selle, P. & B. Øymyr 1995. *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- 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.M. 1990. *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday/Currency.
- Simon, H.A. 1957. *Administrative Behavior*. New York: Free Press
- Simon, H.A. 1965. *Administrative man*. Glencoe: Free Press.
- Slagstad, R. 1998. *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax forlag

- Smith, A. 1937 (1776). *The Wealth of Nations*. New York: The Modern Library.
- Sotarauta, M. 2002. Leadership, power and influence in regional development: A tentative typology of leaders and their ways of influence. I: Sotarauta, M. og Brunn, H. (red.): *Nordic perspectives on process-based regional development policy*. Nordregio rapport 2002:3. Stockholm: Nordregio.
- Stoker, G. 1998. Governance as theory, five propositions. *Social Science Journal* 50, 17-28.
- Stokke, K. 1999. *Politisk geografi*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Storper, M. 1995. Competitiveness policy options: the technology-region connection. *Growth and Changes* 26: 285-308.
- Storper, M. 1997. *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York & London: Guilford Press
- Straus, A., Schatzman, L., Bucher, R., Ehrlich, D. & Sabshin, M. 1964. *Psychiatric ideologies and institutions*. New Brunswick USA: Transaction Books
- 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.
- Suchman, M. C. 1995. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review* 20(3), 571–610.
- Svendsen, G.T. & Svendsen, G.L.H. 2006. *Social capital*. København: Hans Reitzels forlag.
- Swyngedouw, E. 2005. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies* 42(11): 1191–2006.
- Synnevåg, E.S., Amdam, R. & Fosse, E.M. 2019. Legitimising Inter-Sectoral Public Health Policies: A Challenge for Professional Identities? *International Journal of Integrated Care*. 19(4): 9, 1–10.
<https://doi.org/10.5334/ijic.4641>
- Synnevåg, E.S.; Amdam, R.; Fosse, E.M. 2017 Public health terminology: Hindrance to a Health in All Policies approach? *Scandinavian Journal of Public Health*. 46(1):68-73. <https://doi.org/10.1177/1403494817729921>
- Synnevåg, E.S.; Amdam, R.; Fosse, E.M. 2018 Intersectoral planning for public health: Dilemmas and challenges. *International Journal of Health Policy and Management*. 7(11): 982-992.
<https://doi.org/10.15171/ijhpm.2018.59>
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2009. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration* 87(2): 234-258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2011. Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. I: Sørensen, E. & Torfing, J. (red.) *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor*. København: Jurist & Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2012. Introduction. Collaborative innovation in public sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 18(1): 1-14.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2017. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration* 47(7): 826–839. <https://doi.org/10.1177/0275074016643181>
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2019a. Interactive Political Leadership in Theory and Practice: How Elected Politicians May Benefit from Co-Creating Public Value Outcomes. *Administrative Science* 9(51): 2-18.
<https://doi:10.3390/admsci9030051>
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2019b. Towards robust hybrid democracy in Scandinavian municipalities? *Scandinavian Political Studies* 42(1): 25-49. <https://doi:10.1111/1467-9477.12134>
- Sørensen, E. 2004. *Offentlig ledelse som meta-styring af netværk*. Working paper 2004:3. Roskilde: Centre for democratic network governance, Roskilde University
- Taylor, F.W. 1947 (1911). *The scientific principles of management*. New York: Harper
- Taylor, M. 1987. *The possibility of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teigen, H. 2007. Innovativ forvaltning. Avgrensinger og omgrepsbruk. I: Rønning, R. & Teigen, H. (red.): *En innovativ forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Teigen, H. 2019. *Distriktpolitikkens historie i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Teigen, H., Skjeggedel, T. & Skålholt, A. 2010. *Kommunesektorens innovasjonsarbeid*. ØF-rapport. Nr. 11/2010. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Thompson, J.D. 1967. *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.
- Torfing, J. & Triantafillou, P. 2016. Enhancing public innovation by transforming public governance? I: Torfing, J. & Triantafillou, P. (red.) *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torfing, J. 2016. *Collaborative innovation in public sector*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Travis, A. S. 1977. Planning as applied ecology: The management of alternative futures. *Town Planning Review* 48, 1: 5–16.

- Trist, E.L. 1981. The sociotechnical perspective. I: Van de Ven, A.H. & Joyce, W.F. (red.) *Perspectives on organization design and behavior*. New York: John Wiley
- Tura, T. & Harmaakorpi, V. 2005. Social capital in building innovative capability: a theoretical and conceptual assessment. *Regional Studies* 39(8): 1111-1125.
- Udén, L. 1993. Twenty- five years with the logic of collective action. *Acta Sociologica* 36: 239-261
- Uyarra, E. 2007. Key dilemmas of regional innovation policies. *Innovation* 20(3): 243-261.
- Vabo, S.I. 2000. New organizational solutions in Norwegian local councils: Leaving a puzzling role for local politicians? *Scandinavian Political Studies* 23(4): 343-372.
- Veggeland, N. 2000. *Den nye regionalismen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vigar, G., Healey, P., Hull, A. & Davoudi, S. 2000. *Planning, governance and spatial planning in Britain. An institutional analysis*. London: MacMillan Press.
- Warner, M. & Gould, N. 2009. Integrating Health in All Policies at the Local Level. Using Network Governance to Create 'Virtual Reorganization by Design'. I Kickbusch, I. (red.) *Policy Innovation for Health*. Geneva. Springer Science Business Media, LLC
- Weber, M. 1971 (1922). *Makt & byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Weber, M. 1978 (1922). *Economy and Society*. Berkeley CA: University of California Press.
- Weick, K.E. 1976. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly* 21: 1-19.
- Whiteley, P.F. 1995. Rational Choice and political participation – evaluating the debate. *Political Research Quarterly* 1995, 1: 211-233.
- WHO, 1986. *Ottawa charter for health promotion*. Geneva: World Health Organization.
<https://www.who.int/teams/health-promotion/enhanced-wellbeing/first-global-conference>
- WHO, 2013. *The Helsinki statement on Health in All Policies*. The 8th Global Conference on Health Promotion; June 10-14, 2013. World Health Organization. WHO, 2013.
<https://www.who.int/publications/i/item/9789241506908>
- WHO, 2015. *Health in all policies training manual*. World Health Organization
https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/151788/9789241507981_eng.pdf;jsessionid=3A88658A0E19D0910E461F003175A499?sequence=1
- Wildavsky, A. 1973. If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences* 4(2): 127–153.
- Williamson, O.E. 1975. *Markets and hierarchy. Analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O.E. 1981. The economics of organizations. The transaction cost approach. *American Sociological review* 57: 548-577.
- Wolfe, A. 1989. *Whose Keeper?: social science and moral obligation*. Berkeley CA : University of California Press.
- WWF, 2020. *Living Planet Report. Bending the curve of biodiversity loss*. WWF, Gland, Switzerland.
https://www.wwf.no/assets/attachments/LPR2020_full_rapport.pdf
- Zakhour, S. & Metzger, J. 2018. Placing the Action in Context: Contrasting Public-centered and Institutional Understandings of Democratic Planning Politics. *Planning Theory & Practice* 19(3): 345-362.
<https://doi:10.1080/14649357.2018.1479441>
- Zoete, P.R. 2000. *Towards informal levels in urban and regional planning*. Paper at the 14th AESOP congress, 18-23 July 2000. Brno, Czech Republic.
- Østerud, Ø. 1979. *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.
- Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. 2004. *Makten og demokratiet. En sluttbok frå Makt- & demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.