

# 1. Oppgavetekst

## 1.1 Oppgave 1

I plan- og bygningsloven av 1985 er det nedfelt at befolkningen skal ha mulighet til medvirkning i kommunal planlegging. Drøft begrepet medvirkning i forhold til kommunikasjon og kommunikasjonsformer. Hvilken plass har medvirkning i Friedmanns fire planleggingstradisjoner? Drøft de metodiske og praktiske problemene og utfordringene du vil kunne møte som kommuneplanlegger med ansvar for en medvirkningsprosess.

## 2. Litteraturliste

<b>1. OPPGAVETEKST .....</b>	<b>1</b>
1.1 OPPGAVE 1.....	1
<b>2. LITTERATURLISTE.....</b>	<b>2</b>
<b>3. INNLEDNING .....</b>	<b>3</b>
<b>4. MEDVIRKNING OG KOMMUNIKASJON .....</b>	<b>3</b>
4.1 HVA ER MEDVIRKNING? .....	3
4.2 HVA ER KOMMUNIKASJON? .....	4
4.3 FORHOLDET MEDVIRKNING OG KOMMUNIKASJON .....	6
<b>5. FRIEDMANN OG MEDVIRKNING.....</b>	<b>6</b>
<b>6. VEIEN TIL MEDVIRKNING .....</b>	<b>9</b>
<b>7. METODISKE OG PRAKTISKE PROBLEM MED MEDVIRKNING.....</b>	<b>11</b>
7.1 MOBILISERINGSTEKNIKKER.....	12
7.2 METODISKE PROBLEM .....	13
7.3 PRAKTISKE PROBLEM .....	15
7.4 UTFORDRINGER.....	17
<b>8. OPPSUMMERING .....</b>	<b>17</b>
<b>9. LITTERATURLISTE.....</b>	<b>18</b>

### 3. Innledning

Medvirkning er et ord vi alle har hørt før i en eller annen sammenheng. I likhet med en rekke andre begreper er dette et begrep som vi ofte tar for gitt hva inneholder. I denne sammenhengen er det snakk om medvirkning i kommunal planlegging. I plan- og bygningsloven av 1985 §16 er det nedfelt at befolkningen skal ha mulighet til medvirkning i kommunal planlegging:

*«Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet ovenfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen».*

Amdam og Veggeland (1998) hevder at sentrale spørsmål i teorier om planlegging er hvor stor medvirkning innbyggere i lokalsamfunn skal ha i samfunnsplanleggingen og i planleggingen av storsamfunnet. Tema for oppgaven vil derfor være medvirkning i kommuneplanleggingen. Først i oppgaven vil jeg se på forholdet mellom medvirkning og kommunikasjon. Deretter vil jeg se på hvilken plass medvirkning har i Friedmanns fire planleggingstradisjoner; *policy analysis, social mobilization, social learning og social reform*. Jeg vil deretter komme inn på kombinasjonsmodeller som tar hensyn til medvirkningsaspektet, for så drøfte de metodiske og praktiske problemene en som kommuneplanlegger vil kunne møte med ansvar for en medvirkningsprosess. Til slutt vil jeg vise til utfordringer en kan møte i fremtiden. Jeg vil bruke eksempler fra virkeligheten for å underbygge oppgaven.

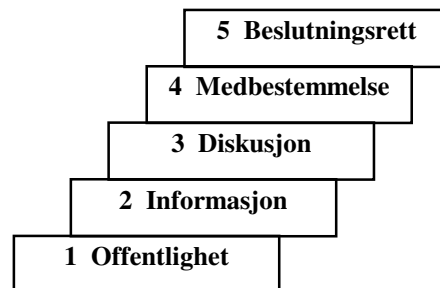
### 4. Medvirkning og kommunikasjon

Jeg vil først se på hva som menes med medvirkning, for så å komme inn på ulike typer kommunikasjonsformer, for så å se på forholdet mellom medvirkning og kommunikasjon.

#### 4.1 Hva er medvirkning?

Med medvirkning menes i denne sammenhengen en eller annen form for befolkningsdeltakelse i planleggingsprosessen. I sin ytterste konsekvens betyr det en prosess med utstrakt toveis kommunikasjon mellom planlegger og lokalbefolkning. De grupper som er berørte i en sak skal få mulighet til å uttale seg. Men noen mener at begrepet medvirkning ikke nødvendigvis trenger å innebære toveis kommunikasjon. Begrepet medvirkning kan

derfor sees på som et samlebegrep for ulike former for deltakelse. Tore Sager (1991) bruker en «medvirknings-stige» for å sortere deltakelse etter grad av innflytelse. Se figur 1.



Figur 1. Medvirkningstyper (Etter Sager, 1990).

Trinn 1., «offentlighet», er den svakeste formen for medvirkning og gå ut på at planforslag og vedtak blir lagt ut til allment innsyn. Offentlighetsloven kommer inn under her og er en lov som skal sikre befolkningens innsyn i forvaltningen (Naustdalslid, 1991). Det er altså snakk om at planleggingen ikke blir gjort hemmelig overfor befolkningen og har som mål å ivareta rettssikkerheten. Trinn 2., «informasjon», kan være skriftlig i form av brosjyrer, avisartikler eller skriv, eller være i form av møter, intervjuer eller kartlegging av ulike typer. Denne typen medvirkning kan gå begge veier, både fra de styrende til innbyggerne og fra innbyggerne til de styrende. Planmyndighetene har informasjonsplikt som gjelder i forhold til befolkningen generelt, og er pålagt å drive aktiv opplysningsvirksomhet tidlig i planleggingsprosessen. Trinn 3., «diskusjon», kan være møter med berørte interesser, rådgivende grupper, folkemøter og avisdebatter som har til formål å skape dialog og rådgivning mellom aktørene som er berørte. Medbestemmelse på trinn 4., omfatter samarbeid mellom de styrende og berørte grupper. Det er altså snakk om representasjon. Eksempler på medvirkning i form av medbestemmelse, kan være dannelse av referansegrupper i et lokalsamfunn i arbeidet med en kommuneplan, i tillegg til de virkemidlene som er blitt nevnt under diskusjons- og informasjonstrinnene. Trinn 5, beslutningsrett innebærer selvbestemmelse. Selvbestemmelse er dersom lavere nivåer i samfunnet (f. eks. et lokalsamfunn) kan ta reelle beslutninger i en sak uavhengig av overordnede nivåer.

#### **4.2 Hva er kommunikasjon?**

Kommunikasjon kan defineres som det å overføre et budskap, en informasjon eller en mening, til et annet menneske eller til en gruppe mennesker. I samband med kommuneplanleggingen

kan en snakke om fire grupper aktører; planlegger som er ekspertene til politikerne, politikerne som er valgt til å styre, den menige mann og kvinne og offentlige organ utenom kommunen (Amdam, 1988; Amdam og Veggeland, 1998). I bygningsloven av 1965 hadde planleggere, politikere og offentlige organ utenom kommunen stor innvirkning. Politikerne og planleggerne var sentrale i planleggingen, mens offentlige organ utenom kommunen, kunne komme inn med bemerkninger, uttalelser eller innsigelser før godkjenning. Etter at plan- og bygningsloven av 1985 kom, har den siste gruppen, den menige mann og kvinne, fått en mer sentral plass. Jeg vil derfor i det følgende konsentrere meg om tre sentrale grupper av aktører innenfor kommuneplanleggingen; Planlegger, politikere og innbyggerne. Amdam og Veggeland (1998) skiller mellom fire typer kommunikasjon; *enveiskommunikasjon*, *toveiskommunikasjon*, *deltakelse* og *samarbeid*.

Med *enveiskommunikasjon* menes at informasjonen mellom aktørene bare går en vei. Som regel i planlegging, får vi politikere og planleggere som informasjonssendere (allianse) og innbyggerne i samfunnet som informasjonsmottakere. Når det er mulighet for innbyggerne å stille spørsmål og mene noe om planene som foreligger, kan vi si at det foreligger en *toveiskommunikasjon*. Her er fremdeles planlegger og politikere i allianse, og innbyggerne kan kun være passive informanter uten reell makt. Med *deltakelse* menes her en begrenset form for medvirkningsplanlegging. Her er det innbyggerne selv som tar initiativ og utarbeider selv planene. De deltar da i prosessen og er med på å påvirke resultatet, men de har ikke beslutningsrett. Dette er det fremdeles politikerne som står for. *Samarbeid* er den formen for kommunikasjon som gir størst medvirkning. For at det skal være snakk om et samarbeid, må alle de grupper som er berørte i en sak, være aktivt med i prosessen. Samarbeid forutsetter også at alle gruppene virkelig har innvirkning på de vedtakene som blir gjort, på grunnlag av de kunnskaper, forutsetninger og roller de har (Amdam og Veggeland, 1998). Det er altså ikke lenger snakk om at planlegger og politikere lenger har en allianse i forhold til innbyggerne. Her er det snakk om at planforslag, informasjon og argumentasjon løper fritt mellom aktørene. Amdam og Veggeland skriver videre at dersom de personer eller grupper som saken gjelder og har konsekvenser for selv kan avgjøre den, har vi i prinsippet selvbestemmelse.

### **4.3 Forholdet medvirkning og kommunikasjon**

Hvordan er så forholdet mellom medvirkning, kommunikasjon? Medvirkning og kommunikasjon er to begreper som henger tett sammen. For at det i det hele tatt skal være snakk om medvirkning, er det nødt til å være en eller annen form for kommunikasjon tilstede- og omvendt. Amdam og Veggeland (1998) bruker de ulike kommunikasjonstypene for å vise til former for deltakelse. Slik jeg ser det sidestiller Amdam og Veggeland begrepene deltakelse og medvirkning, og vi kan av den grunn si at kommunikasjonsformene viser til grad av medvirkning. Jeg vil derfor trekke linje mellom enveiskommunikasjon og medvirkningsformene informasjon og offentlighet. Det kan også trekkes linje mellom toveiskommunikasjon og medvirkningsformene informasjon og diskusjon samt mellom kommunikasjonsformen deltakelse og medvirkningsformen medbestemmelse. Til slutt er det min mening at det også er en linje mellom samarbeid som kommunikasjonsform og medvirkningsformen medbestemmelse. I ytterste konsekvens kan vi her også dra en parallell til medvirkningsformen beslutningsrett. Derfor mener jeg at Sager sin «medvirknings-stige» og Amdam og Veggeland sine former for kommunikasjon, i grunnen griper inn i hverandre.

## **5. Friedmann og medvirkning**

John Friedmann har vært en sentral planleggingsteoretiker de siste tiårene. Han er mest kjent for sin bok *Planning in the public Domain* (1987). I denne boken har Friedmann systematisert og identifisert fire forståelsesformer innen planlegging; *policy analysis*, *social learning*, *social reform* og *social mobilization*. Disse forståelsesformene er normative og er rendyrket for å kunne kategorisere dem. Alle fire tradisjonene dreier seg om ett kjerne spørsmål; hvordan kunnskap skal knyttes til handling (Friedmann, 1987). De fire forståelsesformene kan systematiseres i en firefelts tabell (se figur 2). Her er aksene samfunnsstyring vs. samfunnsomdanning og konservativ vs. radikal sentrale.

Med samfunnsstyring menes planleggingsaktivitetene til de offentlige myndighetene og andre maktorganer, også sett på som “de mektige”, som forsøker å bevare og om mulig øke sin makt gjennom å styre samfunnet. Planleggerne og planleggingen blir et redskap for de mektige. Dette er en planlegging ovenfra og ned. For oss som innbyggere betyr dette at noen “styrer” oss, og at vi selv har liten innflytelse over denne styringen. Dette betyr også at det er få som har makt over slike planleggingsaktiviteter. Motsatsen til samfunnsstyring er samfunnsomdanning som oppfattes som motmakt mot de mektige og tar utgangspunkt i de svake

grupper kamp mot de mektige - nedenfra og opp. Det er mange deltakere som hver for seg har liten makt, men som ved å samarbeide kan utvikle en viss form for kontroll over utviklingsprosessene eller beslutningene.

Begrepene konservativ og radikal sier ikke noe om hvem som styrer, men heller hvilke samfunnsgruppers normer og verdier som blir lagt til grunn i planleggingen. (Amdam og Veggeland, 1998). Planleggingsteorier som er konservative har som formål å bevare det eksisterende, mens planleggingsteorier som er radikale, har som formål å forandre de grunnleggende verdiene og normene i samfunnet. Mens forandringen i verdikonservative teorier skjer gjennom “små prosjekter” og “avgrenset læring”, skjer forandringen i verdi-radikale teorier som en kontinuerlig og langvarig prosess. Vi kan altså skille mellom prosjekt- og prosessplanlegging (Amdam og Veggeland, 1998).

Kunnskap for handling	Verdikonservativ	Verdiradikal
I Samfunnsstyring	<b>POLICY ANALYSIS</b> analysesituasjon	<b>SOCIAL REFORM</b> sosial reform
I Samfunnsomdanning	<b>SOCIAL LEARNING</b> sosial læring	<b>SOCIAL MOBILIZATION</b> sosial mobilisering

Figur 2. Systematisering av planleggingstradisjonene. (Etter Amdam og Veggeland, 1998; se også Friedmann, 1987).

Analysetradisjonen, eller Policy analysis, har sine røtter fra naturvitenskapen og fokuserer på mål - middel rasjonalitet. Med det menes at en har klare mål og en streber etter å finne de optimale løsningene på problemstillingene. Som oftest snakker vi om rasjonell planlegging, fordi planleggingen blir oppfattet som en stegvis prosess, der det er en klar arbeidsdeling mellom iverksetter, planlegger og beslutningstaker (Amdam og Amdam, 1990).

Analysesituasjonen innebærer at det er få deltakere og styringen skjer ovenfra og ned - de mektige har suveren makt. Det er derfor vanskelig å snakke om noen utstrakt form for medvirkning, fordi det forutsettes at beslutningstakeren har full innsikt i konsekvensene for dem som blir påvirket av avgjørelsen. Og dersom det oppstår ulemper for dem som blir påvirket, vil de få kompensasjon i en eller annen form (Amdam og Veggeland, 1998). Men vi kan likevel snakke om offentlighet i henhold til offentlighetsloven og informasjonsplikt i

forhold til allmennheten. Et eksempel på en tilnærmet analysesituasjon kan være vei-, eller kraftutbyggingen her i landet. Dem som har fått ulemper, har fått økonomiske kompensasjoner.

Sosial mobilisering (social mobilization) er motsetningen til analysesituasjonen og tar utgangspunkt i at radikale forandringer blir introdusert og gjennomført fra bunnen gjennom et stort felles engasjement. Prosessen er samfunnsomdannende og nyskapende. Dette forutsetter at massene føler eller har et behov for forandringer i strukturer, normer og verdier i motsetning til de rådende og til makteliten. Velkjente uttrykk er «grasrota slår krøll på seg» og «trykk nedenfra». Det er her snakk om situasjoner med stor kompleksitet og som har med grunnleggende normer og verdier å gjøre. Det er mange deltakere/ grupper som øver press. I motsetning til analysesituasjonen har vi her en situasjon med utstrakt medvirkning. En kan si at massene har tatt over. I forhold til Sagers «medvirknings-stige» er det her snakk om medbestemmelse eller beslutningsrett hos befolkningen, fordi endringene nettopp kommer nedenfra. Et eksempel på en tilnærmet lik sosial mobiliseringssituasjon kan være EU-motstanden. «Grasrota» reiste seg og satte foten ned for norsk medlemskap. Mobiliseringen toppet seg ved folkeavstemningen.

Sosial læring (social learning) er en mellomform mellom analysesituasjonen og sosial mobilisering. Ved “sosial læring” har deltakerne en avgrenset egenmakt knyttet til det aktuelle sakfeltet, gjerne delegert fra de mektige fordi dette tjener deres interesser. Planleggingen blir kontrollert gjennom gitte grunnleggende regler, normer og verdier som ikke kan endres av deltakerne. Som regel er det den ledende maktkonsentrasjonen som trekker inn grupper med relevant kunnskap for problemstillingen, fordi de mangler fullstendig kunnskap. Her sees befolkningen på som ressurser og deres kunnskap påvirker resultatet, men ikke beslutningen. Under sosial læring finner vi forhandlingsplanlegging, som tar utgangspunkt i at planlegger og klienter har ulike syn på problem, mål, alternativ og konsekvenser. Planleggeren vil her få rolle som konfliktløser og har til oppgave å samordne arbeidet. Arbeidsbokmetoden (se senere under mobiliseringsteknikker) kan brukes til dette, og planleggeren skreddersyr detaljerte arbeidsbøker for det aktuelle samfunnet eller organisasjonen. I forhold til «medvirknings - stigen» er det her snakk om medvirkning opp til og med «diskusjontrinnet». Et eksempel kan være utarbeidelsen av en stedsanalyse. Her vil utarbeiderne av analysen hente kunnskap om lokale forhold fra lokalbefolkningen.

Sosial reform er i likhet med sosial læring en mellomform av analysesituasjonen og sosial mobilisering. Friedmann (1987) hevder at denne teorien er den mest sentrale i planleggingsteorien. Sentralt her er at det eksisterer en elite som faktisk er mer forandringsorientert enn folk flest. Endringene skjer gradvis- en tar ett steg om gangen og ser om det er i riktig retning, og dersom ikke går en tilbake og prøver på ny. Vi lærer altså ved prøving og feiling Vi kan snakke om «de små stegs metode» (Aarsæther, 1992), eller en inkrementell metode. En har altså et mål langt der fremme, men på grunn av den erkjente uvissheten, vet en ikke helt hvordan en skal nå dit. Under sosial reform finner vi forståelsesformen «muddling through». En gjør her bruk av mange små skritt i en tilpassings- og læreprosess i stedet for å gjøre store og grunnleggende endringer. Sosial reformtradisjonen har ingen klare forestillinger om hvordan krav om deltakelse og medvirkning skal takles. Medvirkning i dette perspektivet vil være at de folkevalgte tar hensyn til oss i sine beslutninger, og hvis de ikke gjør det, har vi mulighet til å velge nye ved neste valg og dermed få det bedre på sikt (Amdam og Veggeland, 1998). Eksempel på en tilnærmet sosial reformsituasjon kan være den EU- tilpassingen som nå skjer. Stortinget er mer radikale enn befolkningen ellers. Dersom vi vil forhindre denne tilpassingen, er vår eneste sjanse å velge dem vekk ved neste stortingsvalg.

## **6. Veien til medvirkning**

Problemet med de fire forståelsesformene er nettopp det at de er rendyrkede og sterkt normative. Er det ikke mer fruktbart å fortelle hva som i virkeligheten har fungert? Kleven (1994) viser til et eksempel som viser dette problemet. Forskningsprogrammet «miljøvern i kommunene» (MIK) var unnfanget i et normativt perspektiv på hvordan miljøvern i kommunene burde være. Erfaringene viste at et rendyrket naturfaglig perspektiv på planarbeidet førte til at en mange steder fikk utilgjengelige og ubrukbare beslutnings- og handlingsdokumenter (Kleven, 1994 etter Jansen, 1991). I stedet kom Norges forskningsråd med forskningsprogrammet «Miljøvern i kommunal planlegging» (MILKOM). I motsetning til MIK- programmet, ga MILKOM- programmet bedre empirisk kunnskap om hvordan miljøspørsmål faktisk blir håndtert i kommunene og hvilke erfaringer som er gjort. Dette førte til et mye bedre styringsverktøy. Dette viser et eksempel på at det kan være bedre å trekke kunnskaper ut fra erfaringer som allerede er gjort, i stedet for å ha en normativ ønskemodell, som vanskelig lar seg overføre til virkeligheten.

En vil som regel ikke ha situasjoner som er rent analytiske eller mobiliserende. Som regel vil virkelighetens planlegging ha elementer fra flere av disse teoriene. På bakgrunn av dette har det dukket opp planleggingsmetoder som «mixed scanning» og «strategisk og mobiliserende planlegging» (Amdam og Veggeland, 1998; Amdam og Amdam 1990). Mixed scanning er nettopp et resultat av at en prøvde å finne frem til metoder for å kombinere teorier.

Sosiologen og organisasjons teoretikeren Etzioni er en av de mest kjente tilhengerne av denne metoden. Han mente at det ikke var tilstrekkelig å bruke enten instrumentell planlegging eller «muddling through», men heller en kombinasjon av dem begge. Amdam og Veggeland (1998:200) skriver: «*Stikkordene er utvikling av langsiktige visjoner, overvåkning og kortsiktig tilpasning kombinert med prosjektutredninger ved fundamentale valg og problemer*». Men «mixed scanning» tok lite hensyn til samarbeid og medvirkning og enkelte mente at denne strategien er mer lik analysesituasjonen enn sosial reform situasjonen (Amdam og Veggeland, 1998).

ROP- modellen (resultat orientert planlegging) som blant annet er bygget på en modifisert utgave av «mixed scanning», er i dag er et idealbilde for kommunal planlegging, gjennom den planleggingsideologien som Plan- og bygningsloven bygger på (Kleven, 1993). Sentralt i modellen står strategisk, taktisk og operativ planlegging. Den strategiske planleggingen har til hovedmål å fastsette de langsiktige målene eller visjonene for kommuneorganisasjonen. Eksempel på et slikt dokument er langtidsprogram og delplaner for kommunen. Den taktiske planleggingen er en videreføring av den strategiske planleggingen. Eksempel på et taktisk plandokument er kommunens handlingsprogram, som skal vise hva kommuneforvaltningen vil gjøre i de nærmeste årene for å nå de langsiktige målene. Mens operativ planlegging vil si gjennomføring av tiltak og endringer i forhold til den taktiske delen. Vi kan altså si at den operative planleggingen er prosjektorientert, mens strategisk og taktisk planlegging er mer prosessorientert. Hensikten med ROP- modellen er å få en rullering av planleggingen, slik at en kan korrigere for uvisshet. Den strategiske delen har en tidshorisont på 10 til 12 år og bør rulleres hvert fjerde år, mens den taktiske delen har et tidsperspektiv på 4 år og bør rulleres hvert år. Vi kan derfor snakke om det store og det lille kretsløpet. Viktig i modellen er også prosess- og prosjektevalueringen som har til oppgave å fortelle hva som har fungert og hva som ikke har fungert (Kleven, 1990; Kleven, 1993; Amdam og Amdam, 1990). Hensikten med modellen er å få til bedre kommunal effektivitet og bedre politisk styring (Kleven, 1990).

Ut fra denne modellen kan det virke som om det vil være mest tjenlig med medvirkning i den strategiske planleggingen, fordi det er først og fremst denne som besvarer spørsmålet: hvor vil vi hen? Amdam (1988) mener at medvirkning vil være viktigst ved utarbeiding og vedtak av juridisk bindende planer som for eksempel arealdelen av kommuneplanen og mer detaljerte arealplaner, fordi disse planene vil ha konsekvenser for enkeltpersoner og grupper. Et godt eksempel på dette er kommuneplanprosessen i Lindås kommune. I arbeidet med kommunedelplanen, har kommunen opprettet fire referansegrupper representert ved ungdomsskolekretsene i kommunen. Referansegruppe for Knarvik - Isdalsstøområdet, er ikke den tatt med i kommuneplanprosessen, fordi det trengs en mer detaljert kommunedelplan (arealplan) for dette området. Planleggingen her blir organisert som en slags dugnadsmetode.

Etter som «mixed scanning» i liten grad tok hensyn til medvirkning, ble det etter hvert utviklet nye modeller som har kombinert tradisjonell planlegging med de positive elementene i mobiliserende planlegging. Som et resultat av dette har vi fått Amdam og Amdam (1990) sin «strategisk og mobiliserende planlegging» som prøver å kombinere strategisk planlegging med mobiliseringsstrategier, som særlig er rettet mot kommuneplanlegging og lokalsamfunnsplanlegging. Sentralt er strategier for medvirkning og deltakelse i utformingen av innholdet i planleggingen, og organisere og gjennomføre planleggingen slik at den fører til stor medvirkning i planprosessen. Sentralt her er deltakelsestrategier, som innebærer at alle deltakerne i prosessen har grunnleggende felles interesser. Mens forhandlingsplanlegging (se under sosial læring) tar utgangspunkt i at det er en konflikt mellom grupper, tenker en seg her at partene har felles interesser og problemene kan løses gjennom en aktiv dialog. «Strategisk og mobiliserende planlegging» kan brukes i ROP- modellen, men det forutsettes da at den rullerende planleggingen organiseres som langsiktige læringsprosesser (Amdam og Veggeland, 1998).

## **7. Metodiske og praktiske problem med medvirkning**

Ved ansvar for en medvirkningsprosess vil en som kommuneplanlegger stå overfor en rekke metodiske og praktiske problem. En metode kan sees på som et middel en bruker å løse problemer eller komme frem til ny kunnskap. Metodiske problem er altså problem en møter ved fremgangsmåten en bruker- i denne sammenheng mobiliseringsteknikker. Myhren (1998) skriver: «*Det finnes ingen planleggingstilnærming som er den beste i alle situasjoner.*»

*Tilnærmingene en bruker må stå i forhold til de problemene en står overfor, slik at en tilnærming vil være god i en situasjon, og en annen i en annen situasjon. Og det finnes ingen vidundermetode som alltid gir oss de rette svarene. De ulike tilnærmingene er mer innspill i en prosess enn endelige svar».* En planlegger kan også møte på en del praktiske problem ved en medvirkningsprosess. De praktiske problemene er problem som ikke er relatert direkte til bruk av metode. Selv om det ofte vil være vanskelig å skille metodiske og praktiske problem, ønsker jeg å gjøre det her. Men før jeg kommer inn på disse vil jeg vise til noen mobiliseringsteknikker en kan bruke i en mobiliseringsprosess.

### **7.1 Mobiliseringsteknikker**

Jeg vil her nevne fire typer mobiliseringsteknikker; *høring, søkerkonferanse, arbeidsbokmetoden og dugnadsmetoden* (Sager, 1991; Amdam og Amdam, 1990; Amdam og Veggeland, 1998). *Høring* innebærer i hovedsak en muntlig innhenting av informasjon fra de berørte partene i saken. Enigheter og uenigheter bør komme frem i referatet av høringen. Høringer skal ikke gi anledning til debatt, forhandlinger eller vedtak. Høringer kan brukes i alle faser av planprosessen. *Søkerkonferanser* har til hensikt å finne frem til ressurser i lokalsamfunnet for å løse avgrensede oppgaver (geografiske eller tematiske). Søkelyset settes her på å prøve å koble ressurser som befolkningen og omgivelsene besitter. Arbeidsgrupper arbeider så med å finne frem til mulige løsninger på oppgavene. Ut fra dette utarbeides konkrete prosjekt innenfor det respektive innsatsområdet. *Arbeidsbokmetoden* tar også i bruk arbeidsgrupper, og bygger på prinsippet om planlegging som en læringsprosess. Planleggeren utarbeider her et skjema med en rekke informasjon og problemstillinger, og deltakerne skal gi informasjon om forholdene og hvilke forbedringer som bør gjøres (Sager, 1991).

*Dugnadsmetoden* (Amdam og Amdam, 1990) er basert på en bottom- up- strategi, der alle har like mye innflytelse og tar utgangspunkt i et plantema eller en problemstilling som f. eks.: «Hvor står vi og hvor går vi?». Dugnadsmetoden kan både brukes i prosess- (eksempel kommuneplanarbeid) og prosjektplanlegging (eksempel sentrumsutvikling). Metoden tar utgangspunkt i en SOFT- analyse, som innebærer at en finner frem til sentrale styrker og svakheter ved dagens samfunn og trusler og muligheter for samfunnet i fremtiden. Og ut fra dette finne frem til satsningsområder, og videre prøve å finne frem til strategier for å nå visjonene. Jørgen Amdam (1992) (se også Amdam og Veggeland, 1998) viser til en rekke aktiviteter som den kommunale planleggingen må prøve å stimulere og underbygge i en mobiliseringsprosess. For det første forutsetter mobilisering kunnskap om forholdene. En

snakker her om at innbyggerne har kjennskap til positive og negative forhold i nåtid og muligheter og trusler for fremtiden, som har å gjøre med lokalsamfunnet. Videre er det viktig at innbyggerne innser at forholdene i lokalsamfunnet faktisk gjelder dem. En må også prøve å finne frem til felles visjoner for samfunnet. Hvor vil vi og hvordan skal vi komme dit? Men for å nå visjonene trenger en strategier. Hvilke tiltak kan vi gjøre for å nå de langsiktige målene våre? Videre krever mobilisering felles prioritering, og en bør utvikle et planinstrument. Kunnskapen, erkjennelsen, visjonene og strategiene bør sammenfattes i et langsiktig handlingsprogram, som viser framdrift og oppgavefordeling. Til slutt bør en gjennomføre rapportering og evaluering av arbeidet og trekke erfaringer ut fra det. Erfaringene fører igjen til ny kunnskap og vi er inne i en rullerende prosess.

## **7.2 Metodiske problem**

Som tidligere nevnt finnes det ikke en metode som er god i alle situasjoner.

Mobiliseringsteknikken en bruker avhenger av hva som er hensikten med deltakelsen, hvem som er med i mobiliseringen og hvilke ressurser en har til rådighet. Blant annet vil høringer være best i konkrete saker og de er lite ressurskrevende, mens søkerkonferanser, arbeidsbøker og dugnadsmetoden kan brukes både på prosjekt og prosess, men de er mer ressurskrevende. Videre kan arbeidsbokmetoden kan brukes på en stor populasjon, mens søkerkonferanser og dugnadsmetode fungerer best med maksimalt 100 deltakere. I mange tilfeller vil det være gunstig å kombinere mobiliseringsteknikkene. Dette er ting en bør være klar over med ansvar for en medvirkningsprosess. I det følgende vil jeg vise til mulige metodiske problemer en kan møte. Noen av problemene kan til dels løses ved bruk av mobiliseringsteknikker, uten at jeg skal komme med løsninger her.

Det største problemet en kan møte er nok dersom det i seg selv ikke er noen interesse eller vilje fra politikere og kommuneorganisasjonen til å gjennomføre en medvirkningsprosess. Medvirkningen blir bare gjennomført fordi det står nedfelt i Plan- og bygningsloven. Dette kan føre til at en får knappe tidsfrister og liten økonomisk støtte. Resultatet blir at en ikke kan gjennomføre mobilisering i den utstrekning en ønsker. Ikke alle ser på medvirkning som noe positivt. Naustdalslid (1991) hevder at brukarmedvirkning kan sees på som et brudd med det representative demokratiet, fordi en likevel får innvirkning gjennom de folkevalgte politikerne.

Dersom en kommune har gjennomført en bred medvirkningsprosess, er det ikke sikkert at de valgene og ønskene som ble avdekket der, blir tatt til følge. Fylkesmannen kan komme med bemerkninger, kommentarer eller i verste fall innsigelser på planene som foreligger. Det samme kan kommunens politikere dersom de ikke godtar befolkningens utkast, fordi det kommer i konflikt med andre interesser. Dette kan føre til at deltakerne føler at de ikke blir hørt. Et eksempel på dette er utarbeidelsen av kommunedelplanen for Landås bydel. Gert Myhren (1998) skriver: « *Den endelige kommunedelplanen for Landås ble først og fremst en fysisk plan. Det vil si at den arkitektoniske stedsanalysen fikk større innvirkning på planen enn resultatene av arbeidsbokmetoden*». Medvirkning har to viktige aspekter; deltakelse og innflytelse. Uten deltakelse, ingen innflytelse. Og uten reell innflytelse mister planprosessen troverdighet. Mangelen på reell innflytelse kan på sikt føre til mindre deltakelse i lokalmiljøet og mer avmakt til politikerne (Sager, 1991). I Lindås kommune sitt første forsøk på å lage en kommuneplan, ble det lagt frem forslag til kommunedelplanen fra referansegrupper i ungdomsskolekretsene. Men kommunestyret forkastet planen, samtidig som Fylkesmannen kom med kritiske bemerkninger. Resultatet ble at kommuneplanarbeidet stoppet opp. Noe av årsaken til dette var nok at kommunen ikke hadde ressurser til en egen planlegger den gang. Eksemplene fra Landås og Lindås gir ikke akkurat gode signaler tilbake til dem som var med på å utarbeide arbeidsbøkene.

Tids- og ressursaspektet kan ofte være et problem. Tidkrevende fordi medvirkningsarbeidet må gjøres på gruppene sin egen fritid, og ressurskrevende fordi dem som deltar må gi mye av seg selv og fordi medvirkning noen ganger blir sett på som merarbeid. Lindås kommune har lagt opp til en planprosess der over 140 personer har vært engasjert i planarbeidet gjennom referansegrupper. Levevilkår, fellesskap, miljøvern, bosetning og næringsutvikling er noen av de temaer som skal drøftes (Lindås kommune, 1997). Bruk av referansegrupper er et veldig tid- og ressurskrevende arbeid. Referansegruppene holder fremdeles på med dette arbeidet. Amdam og Veggeland (1998) hevder at i kommuneplanarbeidet, fungerer det best dersom en organiserer mobiliseringen som et prosjekt med klar begynnelse og klar slutt (f. eks. etter dugnadsmetoden). Men er det slik i norske kommuner i dag? Norges Byggforskningsinstitutt har funnet ut at det er relativt få kommuner som har hatt bred medvirkning i utviklingen av den langsiktige delen av kommuneplanen. Det er faktisk under 50% av norske kommuner som jevnlig reviderer handlingsprogramdelen av kommuneplanen, og bare 25% av disse legger vekt på en bred medvirkning i prosessen. Den viktigste årsaken kommunene angir er

tidsaspektet og manglende kapasitet i kommunen. Undersøkelsen viste også at de fleste ikke mente det hadde noe med mangel på kunnskap eller metoder å gjøre (St. meld. nr. 29).

Det kan bli et problem dersom en i en mobiliseringsprosess ikke klarer å stimulere eller underbygge, de tidligere nevnte, trinnene i læringsspiralen. For eksempel vil mangel på kunnskap eller erkjennelse være et dårlig utgangspunkt for en mobiliseringsprosess. Og dersom en har kunnskap, erkjennelse, visjoner og strategier, men mangler et plandokument, vil det være vanskelig å gjennomføre planen, fordi en mangler en plan for hvordan planen skal gjennomføres. Planleggeren sin oppgave blir derfor å være en som hjelper å krysse grenser og få til et arbeid som fører til felles respekt og gjensidig forståelse (Amdam og Veggeland, 1998).

Når en går i gang med en medvirkningsprosess, bør en ha som mål at alle parter som er berørte i saken, skal medvirke. Problemet er bare at det som regel vanskelig lar seg gjøre. Som regel er det ressurspersoner som blir med i en mobiliseringsprosess. Det er vanskelig å få tak i de svakeste i lokalsamfunnet, og de ressurssterke vil dessuten som regel være bedre til å formulere sine krav. Dersom en i denne sammenhengen benyttet seg av arbeidsbok- eller dugnadsmetoden, kunne problemet blitt løst ved å plassere dem som var ressursvake i egne grupper (Amdam og Amdam, 1990). Eller det kan løses ved at planlegger eller politikere påtar seg en slags advokatrolle for de svakeste gruppene (Myhren, 1997). På disse måtene kan en motvirke at slike grupper blir «overkjørt».

For mye medvirkning kan føre til passivisering og samordningsproblemer. Passivisering dersom innbyggerne må ta stilling til mange små, og kanskje for dem lite viktige, spørsmål. Amdam og Amdam (1990) mener at deltakelse både kan brukes i prosjekt- og prosessplanlegging, men at deltakelsen må konsentreres om spørsmål som er viktige og sentrale for lokalsamfunnet. For «mye» medvirkning vil også kunne føre til samordningsproblemer, gjennom at «alle» skal ha noe å si og «ting tar tid»- prinsippet. Medvirkning vil da komme i konflikt med effektivitet og helhetlig planprosess.

### **7.3 Praktiske problem**

I det følgende vil jeg ta for meg to vanlige praktiske problem; *mangel på lokal tilhørighet og uenigheter innen lokalsamfunnet.*

Resultatet av medvirkningen blir blant annet påvirket av innbyggernes lokale tilhørighet. Mangel på lokal tilhørighet eller lokal identitet kan føre til at innbyggerne i liten grad engasjerer seg i lokalsamfunnet. En aktiv bruk av lokalsamfunnet vil følgelig skape en sterk lokal identitet. En aktiv deltakelse i utformingen av ens nærmiljø være med på å legge grunnlaget for utvikling av identitet og tilhørighet. Det må derfor være viktig å få mobilisert flest mulig, særlig dem som mangler tilhørighet, slik at en ikke bare oppnår bedre planprosesser og planer, men at en også er med på å skape et levende lokalsamfunn med økt samfunnsengasjement (Sager, 1991). Ofte vil det være vanskelig for befolkningen å planlegge ting som er diffuse, det er derfor viktig at kommunen viser til konkrete tiltak (Amdam og Amdam, 1990).

Et annet problem som planleggeren kan stå overfor i en medvirkningsprosess er uenigheter eller konflikter innen lokalsamfunnet. Som planlegger vil en som regel oppfatte konflikter som noe negativt, fordi det skaper merarbeid, forsinkelser og ekstra kostnader. Men konflikter kan også være positivt. Blant annet kan en konflikt føre til bevisstgjøring, mangesidig belysning av saken, sammensveising av grupper, følelse av folkelig kontroll over planprosessen og bedre effektivisering ved senere planlegging (Sager, 1991). Konflikter kan også reduseres gjennom valg av medvirkningsmetode. Naustdalslid (1991) viser til et eksempel fra Sogndal kommune og deres arbeid med kommuneplanen. Det ble lagt opp til en medvirkning som gikk lengre enn det som kreves i følge Plan- og bygningsloven. Planleggingen ble overlatt til de berørte grunneierne. Men i en av gruppene fungerte ikke samarbeidet, fordi det var uenighet og sterke motsetninger om hvordan arealene skulle disponeres. Resultatet ble at planleggingen måtte gjøres av kommuneplanleggeren. Folks ønsker er ofte så forskjellige at det i noen sammenhenger vil være vanskelig å fastsette noe felles ønske for deltakerne. En må innse at en ikke alltid kan oppnå optimale løsninger, men heller ta til takke med tilfredsstillende løsninger (Amdam og Amdam, 1990). Vi kan derfor si at en grunnleggende forutsetning for at medvirkning skal fungere, er at det ikke er for store interessekonflikter mellom de lokale aktørene. Dersom det er det, kan en vanskelig overlate planleggingen til deltakerne selv (Naustdalslid, 1991).

## **7.4 utfordringer**

Den store utfordringen i kommuneplanleggingen, og i planlegging for øvrig, er at det er vanskelig å forutsi fremtiden. Sentralt i kommuneplanleggingen er derfor konjunkturer. En har prøvd å motvirke denne usikkerheten ved å innføre ROP- modellen i kommuneplanleggingen. Rulleringene av handlingsprogram hvert år og langtidsprogram hvert fjerde år, skal være med på å korrigere kursen. Det er derfor viktig og også få medvirkning inn i den rullerende kommuneplanleggingen og ikke bare som engangstiltak. Selv om ROP- modellen i dag er et ideal for kommunal organisering, har forsøk vist at den ikke er så lett å innføre i kommunenes inkrementelle natur (Kleven, 1993).

I forhold til undersøkelsen til Norsk Byggforskningsinstitutt, virker det som en virkelig har noe å jobbe med når det gjelder holdninger og prioriteringer både hos politikere, planleggere og administrasjonen, når det gjelder verdien av medvirkning. I St. meld nr. 29 (1996-97:24) står det så dekkende:

*«Det vil alltid være et spenningsfelt mellom kommunens behov for rasjonell planlegging og beboerens behov for medvirkning og deltaking. Områdeforankret kommuneplanlegging på tvers av sektorer og med bred medvirkning er derfor ressurskrevende, men erfaring viser at den også utløser ressurser i form av frivillig innsats som øker livskvaliteten til innbyggerne og gir en mer effektiv bruk av kommunale ressurser».*

Det vil derfor være spennende å se i fremtiden om en klarer å innføre resultat orientert planlegging (ROP- modellen) i kommunene og samtidig legge vekt på en bred medvirkning og tverrsektorielt samarbeid. Planleggeren sin oppgaven bør være å arbeide for at politikerne innser at beboermedvirkning faktisk er noe positivt.

## **8. Oppsummering**

Tema for oppgaven har vært medvirkning sin plass i kommuneplanleggingen. Først i oppgaven så jeg på forholdet mellom medvirkning og kommunikasjon. Jeg fant ut at dette var to begreper som egentlig var uttrykk for det samme. Deretter så jeg på hvilken plass medvirkning hadde i Friedmanns fire planleggingstradisjoner. Jeg fant her ut at medvirkning hadde størst plass i social mobilization og social learning. Så viste jeg til modeller som tok hensyn til medvirkningsaspektet, representert ved Amdam og Amdam sin «strategisk og mobiliserende planlegging». Ut fra dette drøftet jeg de metodiske og praktiske problemene en som kommuneplanlegger vil kunne møte med ansvar for en medvirkningsprosess, i lys av

medvirkningsteknikkene. Til slutt har jeg vist til to sentrale utfordringer en vil møte i kommuneplanleggingen i fremtiden, nemlig konjunkturer og holdninger til medvirkning. Jeg har brukt eksempler fra virkeligheten for å underbygge de ulike delene i oppgaven.

## 9. Litteraturliste

Aarsæther, Nils (red.) 1992: *Samfunnsplanlegging: Lokalt, nasjonalt, globalt*.

Kommuneforlaget, Oslo

Amdam, Jørgen 1988: Lokal planlegging i praksis. I Naustdalslid, J. (red.) 1988: *Kommunal styring*. Samlaget, Oslo, s. 79-128.

Amdam, Jørgen 1992: Kommuneplanlegging. I Aarsæther, N. (red.) 1992:

*Samfunnsplanlegging: Lokalt, nasjonalt, globalt*. Kommuneforlaget, Oslo, s.151-195

Amdam, Jørgen og Amdam, Roar 1990: *Strategisk og mobiliserende planlegging*. Samlaget, Oslo.

Amdam, Jørgen og Veggeland, Noralv 1998: *Teorier om samfunnsplanlegging*.

Universitetsforlaget, Oslo.

Friedmann, John 1987: *Planning In the Public Domain*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Kleven, Terje (red.) 1990: *Planlegging og handling*. Kommuneforlaget, Oslo.

Kleven, Terje 1993: «...det rullerer og det går...». Om politikeres problematiske forhold til planlegging. I *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Kommuneforlaget, Oslo.

Kleven, Terje 1994: Miljøvern og planlegging - norm og virkelighet. I Naustdalslid, J. og Hovik, S (red.) 1994: *Lokalt miljøvern*. Tano, Oslo, s. 129-154.

Lindås kommune 1997: *Årsmelding 1997*, Lindås Kommune, Lindås.

Naustdalslid, Jon (red.) 1988: *Kommunal styring*, Samlaget, Oslo.

Naustdalslid, Jon 1991: Medverknad i lokal planlegging - meir makt til dei mektige? I

Naustdalslid, J. (red.) 1991: *Kommunal styring*, Samlaget, Oslo, s. 237- 247.

Naustdalslid, Jon og Hovik, Sissel (red.) 1994: *Lokalt miljøvern*. Tano, Oslo.

Myhren, Gert 1997: *Det gode sted, planlegging og stedsanalyse*. Hovedfagsessay, Institutt for geografi, Bergen.

Myhren, Gert 1998: Kan en planlegge det gode sted? *Kronikk i samviten*, november 1998 nr. 6, s. 8.

Plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77.

Sager, Tore 1991: Samarbeid og konfliktløsning. I Sager, T. (red.) 1991: *Planlegging med samfunnsperspektiv*. Tapir forlag, Trondheim, s. 144-164.

St. meld. nr. 29 (1996-97): *Den regionale planleggingen og arealpolitikken*.

Miljøverndepartementet, Oslo.