



Emnekode : SU-200  
Kandidatnr. : 3020  
Dato : 21.05.2015  
Ark nr. : 1 av 8

## Oppgave 2

Kommunikativ planlegging er en planeteoretisk tilnærming som i de senere år har fått stor betydning i planlegging. Teorien baserer seg på at demokratisk legitimitet i planleggingsprosessen oppnås ved at planmyndigheter, aktører og planprosessen innlemmer dialog, diskusjon og innspill, aktiv deltakelse og åpenhet i planprosessen for å sikre mest mulig samarbeid mellom offentlige, private og frivillige aktører, samt for å rettferdiggjøre valg tatt i planprosessen utifra et demokratisk verdigrunnlag. Demokratisk legitimitet måles gjennom hvorvidt de folkevalgte (Storting, kommunestyre, fylkesting, bystyre) tar politiske beslutninger som i bred grad anes som rettmessige hos befolkningen.

Moderniseringen har ført med seg effektivitet og målbasert styring i forvaltningsorganene, i tillegg til fragmentering av politiske prosesser og i samfunnet. Dette fører til at nye, eksperimentelle former for planlegging må tas i bruk for å sikre legitimitet, effektivitet og rasjonalitet i planlegging som demokratisk virkemiddel og institusjon. Det multi-kulturelle samfunnet og fragmentert politisk og økonomisk makt krever samarbeid, og dermed er kommunikativ planeteori et hensiktsmessig verktøy. Med 1980-tallets inntrykk av markedskapitalisme og liberaliseringsbølgen (også kjent som New Public Management-reformer) ser vi at kommersielle markedsaktører og interesseorganisasjoner får stadig mer makt og innflytelse i politiske prosesser som for eksempel planlegging – både på statlig, regionalt og kommunalt nivå.

Planlegging ~~hørte~~ var tidligere dominert av faglig orienterte Byrådstyre ~~by~~ som bestod av politikere og fageksperter, før inntrykket av NPM var det primært ekspertkunnskap og fagstyre som stod for planlegging. Denne byråkratiske,



Emnekode : SV-200  
Kandidatnr. : 3020  
Dato : 21.05.2015  
Ark nr. : 2 av 8

regelstyrte planleggingen kalles ofte "government". Flere aktører enn offentlige og statlige aktører i planprosessen og politiske beslutningsfora gjør at samfunnet og samfunnsplanleggingen har utviklet seg til å bli preget av "governance"-begrepet: det er ikke byråkratiske elementer som dominerer planlegging og politikk, men snarere en likestilt kombinasjon av private, offentlige og frivillige aktører som har makt og innflytelse i planprosesser og planarbeidet. Endring av plan- og bygningsloven i henholdsvis 1985 og 2008 gjorde det mulig for offentlige aktører (forlagsstillere) og private aktører å fremme planforslag, såkalte privat initierte planforslag, ~~statlig~~ innen reguleringsplaner. ~~Det er også~~ Dagens bilde av samfunnsplanlegging preges av konkurranse og mangel på maktlikevekt siden aktører innen f.eks. regional planlegging ofte er autonome (kommunen som eksempel) og kan i begrenset grad instrueres. Dette medfører naturligvis ~~med~~ en utvidelse innen plantenkning, hvor det i dagens plansystem med mange aktører kreves mer dialog, forhandlinger og samarbeid for at de involverte parter skal godkjenne og enes om en kollektiv løsning som på sikt skal oppfylle selve samfunnsplanleggingens formål og virksomhet: en god og raskt samfunnsutvikling som skal gjøgne befolkningen. Samspeillet med både private, offentlige, frivillige og sivile aktører kan forstyrres ved mangel på gjensidig dialog, konflikter og maktubalanse. Derfor stilles krav til en rettferdig og fremtidsrettet planprosess ~~med~~ hvor åpenhet, forhandling, samarbeid og deltakelse er grunnleggende elementer som må være tilstede for å oppnå en kollektiv løsning. Kommunikativ planlegging er derfor et svært hensiktsmessig verktøy i planlegging fordi teorien vektlegger åpenhet, offentlig debatt, samarbeid og dialog som krav til demokratisk legitimitet i en planprosess.



Emnekode : SV-200  
Kandidatnr. : 3020  
Dato : 21.05.2015  
Ark nr. : 3 av 8

Max Weber mente i sin teori om instrumentell planlegging at en planmyndighets makt og valg kun kan legitimt rettferdiggjøres ved å se på i hvilken grad mål realiseres ut ifra et nytte- og kostnads perspektiv. Den eneste måten å oppnå legitimitet på er ifølge Weber å se på <sup>de</sup> resultat og mål en byråkratisk planprosess klarte å utvikle, og i hvilken grad disse er kostnadseffektive og i ~~mål~~ samsvar med gjeldende lover og regelverk. Legitimitet oppstår ikke ved å innføre demokratisk deltakelse, meningsdannelse og konsensus-baserte beslutninger, men snarere en regelbasert ~~mål~~ middel-målstyring for å sikre legitimitet.

Instrumentell planlegging baserer seg på prosedyrer iht. regelverk, lover og saksbehandling, ofte knyttet opp mot begrepet "government". Ifølge Weber kan folkets meninger og vilje måles ved å kartlegge folks økonomiske handlinger og beslutninger i tillegg til å foreta brukerundersøkelser og meningsmålinger. Instrumentell planlegging i sin rene form utelukker ofte direkte deltakelse i befolkningen, men finner legitimitet forankret i mål- og resultatstyring og i lover og regelverk i et plansystem.

De vesentlige forskjellene mellom kommunikativ og instrumentell planlegging er at kommunikativ planlegging finner sin kilde for demokratisk legitimitet i og fra folket, mens instrumentell planlegging finner demokratisk legitimitet i de gjeldende lover og regelverk samt prosedyrer for politiske myndigheters normer og saksbehandling. Instrumentell planlegging holder mye fokus på mål- og resultatstyring og byråkratisk virksomhet, mens kommunikativ planlegging forutsetter dialog, aktiv deltakelse blant involverte og berørte parter samt åpenhet i planprosessen for at planprosessen skal anses som demokratisk legitim. Begge de teoretiske tilnærmingene er aktuelle i dagens plansystem, og de brukes ofte i kombinasjon med hverandre avhengig av



Emnekode : SV-200  
Kandidatnr. : 3020  
Dato : 21.05.2015  
Ark nr. : 4 av 8

omfanget aktører som er innlemmet i planprosessen og omfanget av den gitte planen/plantforslaget's viktighet, størrelse og art. Store og viktige plansaker angående ets. miljø og infrastruktur krever kommunikative innslag fordi det ofte er mange aktører involvert med manglende maktlikevekt og som har motstridende interesser. ~~Plan~~ For at en felles kollektiv og samfunnsøkonomisk løsning skal treffes, må det åpnes for meningsutveksling, argumentasjon, dialog, samarbeid og bred deltakelse slik at konsensus kan nås, eller eventuelt en løsning som alle berørte parter kan godkjenne. Kommunikativ og instrumentell planlegging brukes ofte samtidig, men også i ulike faser og områder innen planlegging. Hvor regelverk og prosedyrer har en fastsatt ramme og sakshandlingen er dominert av normer og praksis samt få aktører, ser vi at instrumentell planlegging er mest anvendt. Kommunikativ planlegging er et godt verktøy i planlegging fordi kunnskap kan oppnås gjennom dialog og meningsdannelse, i tillegg til at dagens politiske og økonomiske fragmenterte samfunn ofte krever en høyere grad av samarbeid og meningsdannelse enn hva vi kunne ha oppnådd om instrumentell planlegging ble brukt uten innflytelse av eksperimentelle former for planlegging.



Emnekode : SV-200  
Kandidatnr. : 3020  
Dato : 21.05.2015  
Ark nr. : 5 av 8

### Oppgave 3

Moderniseringen av dagens samfunn medførte større krav til effektivitet og resultater i og med at den økonomiske og politiske liberaliseringsbølgen fikk sitt inntrykk på 1980-tallet. Dette som et resultat av New Public Management (NPM)-reformer som medførte en endring fra byråkratisk, statlig politisk beslutningsmyndighet til en stadig større markedsrettet økonomi og politisk reformering. Tanken med NPM-reformene var at politiske beslutningsmyndigheter og byråkratiet ikke kunne håndtere den økende etterspørselen i markedet alene. Dermed fikk kapital- og markedsaktører, private interesser og frivillige aktører mer innflytelse og makt i politiske beslutningsprosesser for å svare på den økte etterspørselen av tjenester og fra markedet. Den "korporative stat" innebærer statlig styring hvor innflytelse fra markedsaktører og frivillige organisasjoner preger politikkutforming: statlige organer samarbeider ofte med frivillige organisasjoner, sektoraktører og markedsaktører når vedtak skal fattes, nettopp fordi berørte parter skal komme til orde, men også fordi disse samarbeidspartnere opererer i et samstyringsforhold hvor f.eks. det private arbeidsmarkedet er avhengig av statlig finansiering og motsatt: at statlige organer (NAV, kjerneenergi) er avhengig av arbeidskraft og samarbeid for å skape god og ønsket samfunnsutvikling.

\*gjensidig

avhengighetsforhold

Slik samstyring som en form for nettverksstyring finnes på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå, og er et resultat av at markedskrefter får stadig mer innflytelse og makt i dagens samfunn. Dette krever samarbeid og samstyring, både fordi det offentlige og private ofte er i et avhengig gjensidighetsforhold til hverandre om ressurser, men også fordi stadig flere aktører kommer på banen i politiske beslutningsprosesser. I regionale planer er ofte flere aktører innlemmet i regionalplaner og planstrategi, noe som fører til at aktørene danner et partnerskap. Eksempler på



Emnekode : SV-200  
Kandidatnr. : 3020  
Dato : 21.05.2015  
Ark nr. : 6 av 8

aktører innlemmet i regionalplaner og planstrategi kan være: fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunen, frivillige organisasjoner, sektororganisasjoner, statlige organ, private foretak og interesseorganisasjoner. Så mange aktører med ~~mekt~~ i en planprosess gjør det aktuelt for aktører å gå sammen om samarbeid og oppgaveløsning for å komme til en kollektiv løsning som utvikler samfunnsplanleggingen til et ønsket og godt resultat for samfunnet i sin helhet. Aktørene er ofte autonome, dvs. at f.eks. kommuner har egen bestemmelsesrett, er suverene og i liten grad kan instrueres (bortsett fra kommunalpolitiske pålegg og lovgivningens rammer). At flere aktører er autonome, betyr dermed at de ofte tenderer til å være likeverdige selv om det mangler maktlikevekt hos aktørene. Dette fører til at partnerskapet ofte kan preges av egeninteresser og konkurranse. På grunn av slik nettverksstyring har de øverste, statlige myndighetsorgan ~~to~~ sett behov for såkalt metastyring - en "myk" form for styring ved veiledning og instruksjoner, for eksempel dokument om nasjonale forventninger til fylkeskommunen, regioner og kommuner.

Selv om mange røster hevder at politikerrollen har blitt mer som kontrollør og observatør å regne, kan metastyring innlemme politiske myndigheter i oppgaveløsning. Dagens nettverksstyring inneholder både teorier om partnerskap og samstyring (governance), ~~men~~ i tillegg til å være preget av offentlige, private og frivillige aktører som fungerer som koalisjoner og er ofte preget av konkurranse og motstridende interesser. Markedet får større innflytelse og makt i dagens politikkutforming, og dermed er det en forutsetning at disse aktørene samarbeider, danner kunnskap/læring og åpner for bred demokratisk deltakelse.



Emnekode : SV-200  
Kandidatnr. : 3020  
Dato : 21.05.2015  
Ark nr. : 7 av 8

Medvirkning er et aspekt innen dagens demokrati som er nedfelt i plan- og bygningslovens formålsparagraf. Medvirkning innebærer at alle berørte og involverte parter skal få muligheten til å delta aktivt i planprosesser utover den generelle valgdeltakelsen. ~~Et~~ Nytt med loven fra 2008 var at kommunen og fylkeskommunen skulle spesielt ivareta og sikre medvirkning blant barn og unge, funksjonshemmede, minoriteter og grupper/individuer i samfunnet som ellers ikke kunne ha deltatt i slike prosesser. Dette styrker medvirkningsaspektet i norsk lovgivning, men undersøkelser av bl.a. Eva Følleth viser at de fleste planprosesser kun har minstekravet om medvirkning oppfylt; offentliggjøring, informasjon og høringer. Amstein skisserer medvirkningstigen slik: "offentliggjøring og informasjon" som utfyller lovens minstekrav om medvirkning, men som har minst grad av makt og innflytelse. "Diskusjon og innspill" som moderat grad av makt og innflytelse. Til slutt "medbestemmelse og beslutningsrett" som høyeste form for makt og innflytelse i planfaget ~~et~~ ideal om medvirkning.

Medvirkning og en aktiv deltakelse i planprosesser argumenteres for i to retninger: 1) Demokratiargumenter og 2) Effektivitetsargumenter. Alle borgere skal være likestilt og ha sjansen til å komme til orde i et demokrati, ~~h~~ hver stemme teller likt. Argumentet taler for at medvirkning og en aktiv og bred deltakelse i befolkningen sikrer demokratiske verdier hvor alle røster skal høres og få mulighet til å delta i beslutninger. Effektivitetsargumentet baserer seg på at høy grad av medvirkning i planprosesser vil kunne minimere konflikter og danne meningsdannelse slik at prosessen fra planforslag til vedtak blir mer effektiv siden flere parter er involvert. En teori innen medvirkning og eksperimentell planlegging kan regnes som "kreativ planlegging", hvor ulike akteer



Emnekode : SU-200  
Kandidatnr. : 3020  
Dato : 21.05.2015  
Ark nr. : 8 av 8

og aktiviteter inngår i medvirkningsprosessen for å oppnå bredest mulig deltakelse. Eks. byvandring, verksted, visuelle bykart, utopi-kart, plansmic, undersøkelser etc. Flere muligheter og kreativitet innen planprosessen kan føre til økt læring, kunnskap, medvirkning og mangfold i aktører. En zonen teori er som nevnt kommunikativ planlegging som knyttes til medvirkning via dialogbasert samarbeid og åpenhet rundt planprosessen.

Kollaborativ planlegging har trekk av medvirkningsideet pga. at samarbeid for å legitimere resultat og planprosessen er vektlagt. Samarbeid mellom aktører kan hindre konflikter og vedtak som ikke fattes med forenkning i berørte og involverte parter. Dette er spesielt aktuelt mtp. nettverksstyring og NPM-reformene siden fragmenterte og pluralistiske samfunn med flere interesser og aktører krever bredere deltakelse blant aktører og sivils, samt samarbeid som grunnleggende nøkkel til å komme til en demokratisk tilfredsstillende løsning som gagnar "det gode liv" og samfunnsutviklingen.

Det finnes mange former for medvirkning i de forskjellige miljøene og kommunene, alt avhengig av planstype og planens samfunnsmessige betydning og hvor stor innflytelse planen kan ha. Det vesentlige er at en bred deltakelse og medvirkning sikrer demokratisk legitimitet.