

John Pløger

# Kommunikativ planlegging og demokrati

- nye perspektiver i planforskningen

# Forord

Denne rapporten er et resultat av tildeling av NIBR's SIP-midler (Strategisk Institutt Program) og er ett ledd i NIBR's fortløpende arbeid med utviklingen av planleggingsteori og planleggingsanalyse. Rapporten følger opp NIBR Notat 1998:106 bl.a. ved mer i detalj å se på norsk forskning i og erfaringer med kommunikativ planlegging.

Oslo, september 2002

Arvid Strand  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Figuroversikt.....	4
Sammendrag .....	5
Summary.....	10
1 Kommunikativ planlegging og demokrati – nye perspektiver i planforskningen.....	15
1.1 Innledning .....	15
1.2 Rapportens kritikkposisjon.....	18
2 Planleggingens samfunnsmessige funksjon og problemer.....	23
2.1 Innledning .....	23
2.2 Hvilke planfaglige problemstillinger fremheves politisk og i planarbeidet? .....	24
2.3 Hvilke problematikker opptrer i den norske plandebatt? .....	27
3 Teoridebatten – kommunikativ planlegging .....	31
3.1 Innledning .....	31
3.2 Kommunikativ handling – teoretiske og filosofiske spor.....	33
3.3 Pragmatisme og kritisk pragmatisme – den kommunikative planleggingsteoris filosofiske grunnlag .....	35
3.4 Kommunikativ og kollaborativ planlegging .....	39
3.5 Diskurs etikk – en etikk for samtalen og dialogen .....	42
3.6 Kollaborasjon som kommunikativ praksis.....	46
3.7 Det institusjonelle design – samarbeid og kommunikativt demokrati .....	48
3.8 Deliberativ planlegging.....	53
3.9 Noen kritiske terskler .....	58
3.10 Oppsummering.....	61
4 Kommunikativ planlegging i Norge .....	64
4.1 Innledning .....	64
4.2 Planleggingens aktuelle dilemmaer.....	64

---

4.2.1	En liten utdyping av den teoretiske scenen vedrørende interessen for kommunikativ planlegging i Norge.....	66
4.2.2	Hvor befinner den plankritiske diskusjon seg aktuelt? ..	68
4.3	Kommunikasjonens kvalitet – hvordan er Habermas interessant for norsk planlegging? .....	71
4.4	Planlegging som demokratisk diskurs.....	78
4.5	Validitetskrav og planlegging – noen utfordringer .....	83
5	Kommunikasjonsforsøk – noen eksempler på praksis .....	87
5.1	Innledning .....	87
5.2	Utviklingen av gode bomiljøer gjennom felles kommunikasjon .....	87
5.3	Kommunikativ planlegging i form av ”dugnadsbøker” som metode .....	90
5.4	Neo-pragmatismen i norsk planlegging .....	93
5.5	Neo-rasjonalismen i norsk planlegging.....	96
5.6	Neo-pragmatisme - en kritisk komparasjon .....	101
6	Avsluttende perspektiveringer .....	104
6.1	Innledning .....	104
6.2	Den allmenne kritikk – rapportens hovedspørsmål.....	104
6.3	Spesifikke teori-kritikker .....	106
6.4	Er rasjonalisme og pragmatisme løsningene? - De virkelig viktige spørsmål.....	109
	Litteratur .....	112

## Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Diskursetikk og konsensus – nivåer</i> .....	45
Figur 3.2	<i>Krav til det systemiske design for en inkluderende planleggingsprosess</i> .....	51
Figur 3.3	<i>Habermas etisk-moralske diskursnivåer og deres tematikk</i> .....	54
Figur 4.1	<i>Normer for en demokratisk kommunikasjon</i> .....	76
Figur 4.2	<i>Den kommunikative planleggings konfliktfelter</i> .....	81
Figur 4.3	<i>Hvorfor den regional planlegging og utviklingsinstitusjoner i Ålesundområdet har en fundamental mangel på politisk legitimitet</i> .....	85
Figur 5.1	<i>Begrunnelser for hvorfor kommunikativ planlegging er velegnet i Norge</i> .....	94

---

# Sammendrag

*John Pløger*

## **Kommunikativ planlegging og demokrati – nye perspektiver i planforskningen**

NIBR-rapport 2002:17

I forlengelse av et tidligere notat *Kommunikativ planlegging. Mellom kommunikasjon og retorikk* (NIBR Notat 1998:106) utdypes og utvikles diskusjonen og kritikken av teorier om kommunikativ planlegging. Rapporten er en oppfølger på flere måter: (1) Det er tale om en utdypning av teoriens filosofiske grunnlag (Habermas og pragmatismen), og (2) det blir foretatt en kritisk nærlesning av den norske bruken av teorien om kommunikativ planlegging og erfaringene med kommunikativ planlegging.

I forhold til det første notat er det ikke hensikten å fremstille og analysere f.eks. ”planleggingsretorikken i praksis”, men å se på hvorfor man politisk og blant norske planleggingsteoretikere mener kommunikativ planlegging er et viktig planparadigme til å løse aktuelle demokratiske og kommunikative problemer i samfunns- og byplanleggingen. For å kunne si noe om dette, er det nødvendig å gå inn på (1) den politiske forståelse av hva offentlig planlegging er? Hva er dens funksjon? Hva er dens aktuelle problemer? Og hvilke idéer fremsettes for forbedringer? (2) Hvilke erfaringer trekkes frem mht. planleggingsprosesser, hvor kommunikasjon i form av samtale har vært et sentralt element i planprosessen?

Det finner ikke sted en særlig omfattende, bred eller dyp kritisk planteoretisk debatt her i landet, og derfor blir erfaringene i stor grad relatert til den internasjonale diskusjonen. Rapporten bygger derfor på følgende problemstillinger.

1. Status for den teoretiske diskusjon av kommunikativ planlegging og kommunikativ etikk her i landet?
2. Teori om og forsøk med kommunikativ planlegging – idealtyper, erfaringer og kritikk?

3. Hvilke er de dokumenterte erfaringer med kommunikativ og deliberativ planlegging?
4. Kommunikativ planlegging som middel til å forbedre det inkluderende demokrati – erfaringer og kritikk?
5. Hvor beveger planetikken seg hen?

### **Kommunikativ planlegging i norsk kontekst**

De planpolitiske signaler, utsendt av for eksempel “Planlovutvalget”, sier entydig at samordning, plansystemets effektivitet og demokratiet er de største utfordringene i en tid hvor samfunnets dominerende utviklingstrender samtidig setter nye krav til planleggingen. Ideelt sett forfølges stadig opplysningstidens tro på fornuft, viten og opplysning som midlene til å nå de “riktige” løsningene som det er skapt konsensus om gjennom demokratiske deltakelsesprosesser. Den moderne planlegger skal:

- Bringe fornuft og demokrati inn i planleggingen.
- Guide statens beslutningsstrukturer, teknisk og politisk rasjonelt.
- Produsere en koordinert og funksjonell planlegging orientert ut fra kollektive mål.

Dermed antydes behovet for både en pragmatisk, en konsensusorientert og en samordnende planlegging, og det er her at den kommunikative og deliberative teori er ved å vinne fotfeste.

Rapporten introduserer den pragmatiske filosofi og den kritiske pragmatisme (neo-pragmatismen) som den kommunikative planleggingsteoris egentlige grunnlag. Dette grunnlag begrunner hvorfor *praksis* og *praktisk erfaring* blir ansett som planleggingens nødvendige utgangspunkt og grunnlag.

- Pragmatismen nekter det skulle eksistere en ”dualism mellom virkelighet og erfaring”.
- Derav følger at mennesket beslutter å tro på noe, ikke fordi det korresponderer mot noen realiteter, men fordi det gir mening for oss og hjelper en til å handle.
- Mennesker endrer overbevisninger, fordi nye overbevisninger ”virker mer fornuftige” og er med på å reparere oppståtte inkonsistenser i vår viten og forståelse.
- Mennesker er “pragmatikere i hverdagsbetydningen av ordet”, dvs. de benytter “prøving og feiling” metoden.

Neo-pragmatismen er kritiske til at pragmatismen er makt og interesseblind, og at den undervurderer statens rolle og andre motvirkende

krefter i planprosessen. Man må anerkjenne maktproblemet, ressursproblemet og demokratiproblemet. Det må derfor ifølge neo-pragmatikere skapes en institusjonell setting som bygger på følgende:

- Planlegging er en kontingent og utviklende aktivitet som tjener forskjellige formål over tid.
- Planlegging skal tjene praktiske formål, det må derfor være en fokus på handling fremfor abstrakt tenkning.
- Man må vende tilbake til en grunnleggende pragmatiske forståelse av samhandling og samtale, dvs. oppfordrer til en inkrementell praksis (skritt-for-skritt planlegging).
- Kommunikasjon er til for å skaffe viten for handling.

Neo-pragmatismen inkluderer derfor også at det må tas særlig hensyn til den etiske forhandling, da det alltid mangler objektive kriterier for vitensgrunnlag. Derfor må det kritisk reflekteres over valgmuligheter og valg.

Neo-pragmatismen inkluderer f.eks. John Forester. Og en av de filosofer han vender seg til for å skape en etisk og demokratisk base for planleggingen som en kommunikativ handling er Jürgen Habermas og hans *diskurs-etikk*. Habermas' tenkning bygger på et par sentrale premisser:

- *Kognitivismen*, dvs. at mennesket alltid etterstreber en vitensbasert, rasjonell og fornuftsbasert argumentasjon.
- En *de-ontologisk etikk*. De-ontologi er ”det nødvendige som plikt og logos”, og den de-ontologiske etikk er at handlingens moralske verdi ligger i om den er utført som en plikt eller ikke.

Disse premissene problematiseres i rapporten, og følges av en detaljert fremstilling av teorier om “kollaborasjon” som den er utviklet dels av Pasta Hedalen og dels av teorien om deliberativt demokrati av Erik Oddvar Eriksen. Idealet hos disse to er å redusere den institusjonelle makt og forbedre de svakes posisjon i politikk og planlegging ved å utnytte idealene til Habermas' diskursetikk. Det skal ifølge disse to skapes en samtalesituasjon som bygger på:

- En idé om å skape interaksjon og samtalesituasjoner fri for herredømme.
- Interaksjon fri for individuelle strategier.
- Dialog fri for selv-villedning, dvs. unngå misforståelse av egne interesser og neglisjering av felles interesser.
- Dialog på bakgrunn av argumentasjonsfrihet.



- Dialoger hvor alle kan delta.
- Og dialoger hvor den eneste autoritet er ”det beste argument”.

Et demokratisk og diskurs-etisk fundert institusjonelt design må ta hensyn til:

- Lokal viten.
- At det er gjennom deres livsverden folk definerer seg selv og deres identitet, får formet verdier og attityder, og utvikler sosial kapital.
- At i de sosiale relasjoner og samtaler kategoriserer og klassifiserer folk hverandre.

Det betyr at planleggere både skal kunne ta utgangspunkt i den lokale viten, og også kunne ”lese” eller analysere, hvordan folk i samtalen direkte og indirekte omtaler hverandre som et resultat av at man bevisst eller ubevisst kategoriserer og klassifiserer hverandre. Det betyr at også folks ”analyse” av situasjon og deltakere må med i bildet.

### **Norsk planlegging**

Disse idéene – som kun er skjematisk fremstillet i dette resumé – har ført til en norsk diskusjon av kommunikativ planlegging, hvor det hevdes at kommunikativ og kollaborativ planlegging:

- Vil kunne styrke ”bottom-up” demokratiet, dvs. planlegging fra ”neden”.
- En kommunikativ etikk i Habermas’ forstand vil fremme en *likeverdig* dialog sett i forhold til neo-rasjonelle tendenser i planleggingen og problemer i medvirkningsprosedyren. En kommunikativ etikk vil styrke borgernes reelle planinnflytelse fremfor at deltakelse er redusert til medvirkning, høring, arbeidsbok eller dugnadsmetoden.
- En kommunikativ etikk innfører *transparens* i prosessen, fordi det kreves sannhet, ærlighet og oppriktighet.
- Kollaborativ planlegging fordrer at planleggere blir selvkritiske og kritiske overfor det system og institusjonelle tenkemåter som de representerer.
- Kollaborativ planlegging krever et nytt institusjonelt system, hvor borgerne tilbys flere profesjonelle ressurser for deltakelse, får mulighet for å utvikle sin ”faglige” og politiske kompetanse og mulighet for å delta i den kollaborative administrasjon av vedtak, prosjekter og prosesser.

Rapporten introduserer og problematiserer herfra (1) erfaringer fra kommunikatív planlegging her i landet, primært formidlet av Jørgen og Roar Amdam. Rapporten diskuterer både lesningen og bruken av Habermas' diskurs-etikk og argumentene for dens demokratiske potensialer. Og rapporten (2) fremstiller og diskuterer erfaringer fra konkrete "kommunikasjonsforsøk" som de er beskrevet av Amdam's.

### **Avslutning**

Norsk kommunikatív planleggingsteori og praksis kritiseres for å være pragmatisk orientert, rasjonalitetsorientert, og for å ignorere maktspørsmålet bl.a. ved ikke å se på hvordan planleggingsaktørene og institusjonene representerer "overbevisninger" og setter de diskursive rammer hvorinnenfor samtalen må foregå. Med andre ord ignoreres bl.a. neo-pragmatismens kritikk av pragmatismen, kritikken av pragmatismens "menneskesyn" og den av Foucault inspirerte maktanalyttikk. Rapporten avsluttes med en rekke kritiske spørsmål til teoriene om kommunikatív og kollaboratív planlegging som norske fortalere også mangler å svare på. Det er for eksempel spørsmål som: Kan det tenkes en verden, et fellesskap, en dialog eller samtale hvor viten ikke er en maktform? Kan interesser, verdier, normer og strategier underordnes en demokratisk kommunikasjon, eller vil disse forhold alltid tilhøre maktens sfære? Hvis alle føler de er "vinnere", i den betydning at de er innforstått med resultatet og har forstått hva det tales om, vil det da med nødvendighet føre til enighet? Hvordan skal den kommunikative planlegging arbeide med at enighet og konsensus er situativ og temporær? Hvordan skal de "multiple stemmer" og den plurale kultur kunne realiseres i en konsensusorientert planprosess eller politisk prosess? Er det mulig å oppnå konsensus om hvilke partikulære uttrykk som har legitim rett til å bli realisert?

Og det konkluderes med at det mangler en systematisk interesse for og kritisk analyse av planleggeres praksis og institusjonelle tenke- og handlemåter, og hvilke ideologier og diskursive formasjoner de representerer som planleggere og aktører. Dette mangler også hos de som benytter Foresters dypdestudier i kommunikatív praksis og Habermas teori om kommunikatív handling. Man ser ikke på hvordan språk, samtale og organisasjon også er former for samhandling som inkluderer planleggingens i bunn og grunn viktigste redskaper, nemlig ord, tekster og visuell formidling.

# Summary

*John Pløger*

## **Communicative planning and democracy – new perspectives in planning research**

NIBR Report 2002:17

Following up an earlier working paper (*Kommunikativ planlegging. Mellom kommunikasjon og retorikk* [Communicative planning. Between communication and rhetorics]: NIBR Working Paper 1998: 106), we expand on and develop the discussion and critique of theories of communicative planning. This working paper is a continuation of the last in two ways: 1) it elaborates the theory's philosophical grounding (Habermas and pragmatism); and 2) it subjects the application of the theory on communicative planning and experiences with communicative planning in Norway to a critical close reading.

The purpose is not to set out and analyse, for instance, “planning rhetorics” in practice, but, unlike the first working paper, to look at *why* political circles and Norwegian planning theorists believe that communicative planning is an essential paradigm when it comes to solving actual democratic and communicative concerns in community and urban planning. To be able to say anything about this, it is necessary to explore 1) the political conception of public planning – what is it for? What is its function? What sorts of problems does it face? What ideas have been submitted for improvements? – and 2) which lessons are highlighted in relation to planning processes, a key element of which is communication in the form of dialogue?

There is no really wide-ranging or comprehensive critical planning-theoretical debate in Norway, so experiences must therefore be assessed in relation to the international discussion. The report is based therefore on the following points of departure and questions:

1. The status of the theoretical discussion on communicative planning and communicative ethics in Norway;
2. Theory of and trials with communicative planning – ideal-types, experiences and criticism;

3. What do we have of documented experiences with communicative and deliberative planning?
4. Communicative planning as an instrument to enhance inclusive democracy – experiences and critique.
5. Where is planning ethics going?

### **Communicative planning in a Norwegian context**

Planning policy signals, as coming from the Planning and Building Act Review Commission for example, express unequivocally that coordination, the efficiency of the planning system and democracy are the key challenges in a time in which the dominant social trends are placing new demands on planning. Ideally, faith is still put in Enlightenment rationality, knowledge and information as means to attain “correct” solutions about which consensus has been achieved through participatory, democratic processes. The modern planner shall:

- incorporate reason and democracy in planning processes;
- guide the state’s decision-making structures rationally both technically and politically;
- produce a coordinated and working planning system guided by collective goals.

This suggests a need for a pragmatic, consensus-oriented and coordinated planning system, and it is here that communicative and deliberative theories are beginning to gain a toe-hold.

The paper gives an introduction to pragmatic philosophy and critical pragmatism (neo-pragmatism) as the real basis of communicative planning theory. This basis sets out the reasons why *practice* and *practical experience* are considered to be the necessary point of departure for and basis of the planning system.

- Pragmatism denies the existence of a “dualism between reality and experience”;
- It follows therefore that when people decide to put their faith in something, it is not because that thing corresponds with any realities, but because it gives meaning and helps people act;
- People change their views because new ideas “seem more sensible” and help rectify inconsistencies in our knowledge and understanding;
- People are “pragmatists in the everyday meaning of the term”, that is, they make use of the “trial and error” method.

Neo-pragmatism is critical of pragmatism’s indifference to power and interests, and its underestimation of the role of the state and other

obstructive forces in the planning process. Problems related to power, resources and democracy need to be acknowledged. According to neo-pragmatists, it is therefore necessary to create an institutional setting that builds on the following:

- Planning as a contingent and developing activity filling a variety of purposes over time;
- Planning that serves practical aims, with a focus on action rather than abstract cogitation;
- A return to a basic pragmatic understanding of interaction and dialogue, that is, that encourages incremental practice (step-by-step planning);
- Communication whose aim is to gain knowledge on which to base action.

Neo-pragmatism requires therefore in addition that we pay special attention ethical negotiations because there will always be a lack of objective criteria for a knowledge-related basis. Choices and decisions must be thought through critically therefore.

Neo-pragmatism includes, for instance, John Forester. And one of the philosophers he turns to to generate an ethical and democratic basis for planning as a communicative act is Jürgen Habermas and his *discourse ethics*. Habermas's thinking is based on a couple of central premises. They are:

- *Cognitivism*, i.e., that people always aspire to rational, knowledge and reason-based argumentation;
- A *de-ontological ethics*. De-ontology is “the necessary as duty and logos”; a de-ontological ethics maintains that the moral nature of an act lies in whether it is performed as a duty or not.

These premises are questioned in the paper. A detailed discussion of theories of collaboration as developed partly by Patsy Healey and partly by the theory of deliberative democracy by Erik Oddvar Eriksen follows. The aim of these two writers is to reduce institutional power and enhance the position of the weak in politics and planning processes by taking advantage of the principles inherent in Habermas's discourse ethics. According to Healey and Eriksen, a dialogue situation must be created that is based on:

- An idea about generating interaction and dominance-free dialogue situations;
- Interaction free of individual strategies;

- Dialogue free of self-delusion, i.e., avoiding misunderstandings concerning own interests and neglect of community interests;
- Dialogue in a context that freely allows argument to take place;
- Dialogue in which all can take part;
- And dialogue in which the only authority is “the best argument”.

A democratic and discourse-ethically grounded institutional design needs to allow for:

- Local knowledge;
- That it is through their life-worlds that people define themselves and their identity, have values and attitudes shaped and develop social capital;
- That people in their social relations and verbal interchange categorise and classify each other.

This means that planners need to admit local knowledge as a basic starting point, and also “read” or analyse how people in dialogue directly or indirectly speak of each other as a result of having consciously or unconsciously categorised and classified each other. It means in addition that people’s “analysis” of the situation and others involved also needs to form part of the picture.

### **Norwegian planning**

These ideas – which can only be presented in outline in this summary – have given rise to a discussion in Norway about communicative planning in which it is maintained that:

- Communicative and collaborative planning would give a boost to “bottom-up” democracy, i.e., planning from “below”;
- A communicative ethics in the Habermasian sense would promote an equitable dialogue in relation to neo-rationalist tendencies in planning and problems in participatory procedures. A communicative ethics would boost citizen’s power to influence planning rather than reducing involvement to a contributory, consultative, notebook or community effort method;
- A communicative ethics brings *transparency* to the process because it necessitates truth, honesty and sincerity;
- Collaborative planning requires, according to Healey, planners to be self-critical and critical of the system and institutional philosophy they represent;
- Collaborative planning requires a new institutional system, which puts greater professional resources at citizens’ disposition to

encourage involvement, give them an opportunity to develop their “professional” and political competence and to take part in the collaborative implementation of decisions, projects and processes.

The report consequently addresses and interrogates 1) experiences with communicative planning in Norway, as conveyed primarily by Jørgen and Roar Amdam. The report discusses both the reading and the use of Habermas’s discourse ethics, maintaining its democratic potentials. The report 2) also presents and discusses experiences from actual “communication trials” as set out by the Amdams.

### **Conclusion**

Norwegian communicative planning theory and practice is criticised for being pragmatically oriented, rationality oriented and for ignoring issues related to power, i.a., by neglecting to engage with how planning stakeholders and institutions represent “opinions” and determine the discourse-framework within which dialogue must take place. In other words, it ignores the critique of pragmatism levelled by neo-pragmatism, the critique of pragmatism’s “world view” and Foucault-inspired power analysis. The paper concludes by setting out a number of critical questions of the theories of communicative and collaborative planning which Norwegian authors need to tackle. They are questions like: Is it possible to imagine a world, a community, a dialogue or conversation in which knowledge is not a form of power? Can interests, values, norms and strategies be made subordinate to a democratic exchange of ideas, or will such matters always belong to the realm of power? If everybody feels they are “winners” in the sense that they are aware of outcomes and have understood the matter under discussion, would that result necessarily in consensus? How should communicative planning tackle the situatedness and temporality of consensus and agreement? How should the “many voices” and plural culture be realised in a consensus-oriented planning or political process? Is it possible to achieve consensus on which a particular idiom has a legitimate right to be realised?

A further conclusion relates to the continued lack of a systematic interest in and critical analysis of planners’ practices and institutional thinking and actions, and the ideologies and discursive formations they represent as planners and players. This lack is also evident among those who make use of Forester’s in-depth studies of communicative practice and Habermas’s theory of communicative action. Language, dialogue and organisation are not seen also as forms of interaction which include planning’s in effect most basic tools, i.e., words, texts and visual communication.

---

# 1 Kommunikativ planlegging og demokrati – nye perspektiver i planforskningen

*Planning is indeed less and less about technical matters. One can always get a statistician to make yet another population forecast or an architect to design street furniture, and there are plenty of economists and engineers to run feasibility studies. But the critical appreciation and appropriation of ideas is a rare talent that is becoming increasingly important in a world hungry for chaos theory because chaos is what our senses perceive.*

*(John Friedman 1998:250)*

## 1.1 Innledning

Planleggingsdiskusjonen befinner seg i en prekær situasjon: - På den ene siden stilles det fra politikere og utbyggere krav om en planprosess som er mer effektiv, rasjonell og forutsigelig enn den som finnes i dag, og på den andre siden er der et politisk krav om å demokratisere prosessen på en måte som kan motivere flere til å delta i planlegging og lokalpolitikk (LA 21 er et eksempel på et sådant prosjekt).

*Er de to krav mulige å innfri i praksis? Går demokrati og effektivitetskrav å forene? Hvordan? Motsvarer de politiske krav utviklingen av mer komplekse og verdiverulære samfunn?*

Krav om å demokratisere mulighetene for offentlig medvirkning er langt fra nye og f.eks. Patrick Geddes var inne på disse tanker omkring 1905 (Rydin 2000). I mer enn 40 år har det vært en sentral agenda i nord-europeisk politikk, hvilket bla. sss av at de nordiske lande i løpet av 1960-tallet fikk legalisert retten til offentlig medvirkning. Men som kjent var et forbedret demokrati i planprosessen i



virkeligheten ikke den primære dagsorden, det var derimot en mer effektiv og rasjonell planprosess (Holsen & Swensen 1999). Politisk blir offentlig medvirkning ofte ideologisert som en form for å *dele* politikutfordringer mellom politikere og borgere gjennom deres rett til å fremsette forslag og kritisere eller kommentere politiske forslag. Rydin (2000) mener denne synsvinkel på medvirkning reelt representerer en politisk holdning, hvor man ser borgeren som en som skal *konsulteres* på et bestemt punkt i prosessen, og ikke som en som skal være med til å beslutte.

En sympatisk lesning av Planlovutvalgets (NOU 2001) første delrapport viser en intensjon om å ta hensyn til det komplekse samfunns "kaos" John Friedman peker på i sitatet, men som vi senere skal se er "løsningene" velkjente. De engelske erfaringene sier at det politiske nivå ikke formår å arbeide med og endre plansystemet ift. en rekke klager vedrørende den offentlige medvirkning fra befolkningen. De viktigste kritikkpunkter er ifølge Rydin (1999:190):

- the issue of the delegation of power to participants was not confronted;
- people were not consulted on issues they wished to discuss;
- the methods used were not suitable for meaningful involvement;
- the organization and structure of local authorities made it virtually impossible to develop a coherent view;
- both the council and the public had unrealistic expectations of what could be achieved.

Her i landet fokuseres det som vanlig på å "forenkle og effektivisere planleggingen" bl.a. gjennom å få til en bedre samordning mellom aktører og sektorer (NOU 2001:18). I Planlovutvalgets arbeid erkjenner man at nye drivkrefter som globalisering, individualisering, privatisering og risikosamfunnet stiller krav til planleggingen, men midlet er kontroll, styring og regulering. Erkjennelsen av samfunnenes forandringsprosesser har ikke ført til etableringen av forsøksprosjekter hvor man bevisst har arbeidet ut fra disse problemstillinger.

Man kan si at demokratisering av planprosessen er blitt viet oppmerksomhet, og her har det vært en rekke forsøk hvor prosjektet har vært å forbedre "*samordning gjennom samtale*" (Amdam 1999), og gjennom dette å utvikle *en kommunikativ rasjonalitet* (Amdam & Amdam 2000) for å effektivisere planprosessen. Den politiske og institusjonelle forankring av planarbeidet diskuteres ikke i seg selv, men det tales om "rett" til medvirkning, "åpenhet" i plansystemet og planprosessen og "tillit". Man diskuterer rettssikkerhet (for deltakelse,

---

informasjon og avtaler), rollefordeling mellom borger og system, representasjon (hvem og hvilke interesser representerer aktive borgere), og hvordan innsigelser får innvirkning på den videre planlegging (NOU 2001:98-101). Samtidig sies det at:

... planlegging etter plan- og bygningsloven ivaretar viktige verdier i det norske samfunn (NOU 2001:18).

Her er det ikke kun tale om demokratiske verdier, men også nasjonale kulturelle, etiske og estetiske verdier. Disse er f.eks. representert i arbeidet med verneverdige bygninger, bygde miljøer, arkitektur eller natur. Menneskets og humanismens sentrale posisjon i samfunns-politikken fastslås enn videre gjennom følgende utsagn.

Grunnlaget for [regjeringens] visjonene er verdien om alle menneskers likeverd og ukrenkelige rettigheter. Et samfunn som bygger på solidaritet og toleranse må preges av evne til innlevelse i den enkeltes situasjon og vilje til å ivareta interessene til de svakeste ... Hvert enkelt menneske er enestående og kan ikke reduseres til et middel for andre ... et solidarisk samfunn er et kulturelt og sosialt mangfold preget av gjensidig respekt og likeverdige levekår. Fellesskap bygget på like muligheter og rettferdig fordeling motvirker utrygghet og sosiale spenninger, og knytter bånd mellom mennesker. På alle områder må det legges til rette for åpenhet, dialog, toleranse og respekt for mangfoldet (FD 2001:15-16).

Dette sitat signaliserer en rekke *etiske fordringer* for alt offentlig arbeid som selv en borgerlig regjering kan støtte, og er derfor noen allmenne signaler som inkluderer alle offentlige institusjoner daglige kommunikasjon med offentligheten. Likevel møter man også utsagn som:

Planleggingens legitimitet hviler i stor grad på samfunnets vilje til å godta innskrenkninger i individenes frihet (NOU 2001:51).

Noen er mer like enn andre, og noen har makt til å påta seg makt, andre ikke. Det er kanskje demokratiets essensielle problem at det skal sikre borgeres likhet og ukrenkelige rettigheter samtidig som det skal styres, reguleres og kontrolleres rasjonelt? Først og sist hviler planleggingens legitimitet på dens evne til kommunikasjon og deliberasjon (den samtalende forhandling gjennom et inkluderende demokrati), og denne rapporten dreier seg om dette, teoretisk og empirisk.

For noen år siden skrev jeg et første teoretisk og analytisk orientert notat om kommunikativ planlegging (Pløger 1998), og denne rapporten er en oppfølger på flere måter: (1) Det er tale om en utdypning av teoriens filosofiske grunnlag (Habermas og pragmatismen), og (2) det blir foretatt en kritisk nærlesning av den norske bruken av teorien om kommunikativ planlegging og erfaringene med kommunikativ planlegging.

I forhold til det første notat er det således ikke her hensikten å fremstille og analysere f.eks. ”planleggingsretorikken i praksis”, men å se på hvorfor man mener kommunikativ planlegging er et av de viktigste planparadigmer til å løse aktuelle demokratiske og kommunikative problemer i samfunns- og byplanleggingen. For å kunne si noe om dette, er det nødvendig å gå inn på (1) den politiske forståelse av hva offentlig planlegging er? Hva er dens funksjon? Hva er dens aktuelle problemer? Og hvilke idéer fremsettes for forbedringer? (2) Hvilke erfaringer trekkes frem mht. planleggingsprosesser, hvor kommunikasjon i form av samtale har vært et sentralt element i planprosessen?

Det finnes ikke en særlig omfattende bred eller dyp kritisk plan-teoretisk debatt sted her i landet, og derfor blir erfaringene relatert til den internasjonale diskusjon. Rapporten bygger derfor på følgende problemstillinger.

- Status for den teoretiske diskusjon av kommunikativ planlegging og kommunikativ etikk her i landet?
- Teori om og forsøk med kommunikativ planlegging – idealtyper, erfaringer og kritikk?
- Hvilke er de dokumenterte erfaringer med kommunikativ og deliberativ planlegging?
- Kommunikativ planlegging som middel i å forbedre det inkluderende demokrati – erfaringer og kritikk?
- Hvor beveger planetikken seg hen?

## 1.2 Rapportens kritikkposisjon

Man blir i debatter ofte konfrontert med en kritikk om at man er normativ i sin kritikk eller forsvar av en teori, eller det blir etterlyst hvilket normativt standpunkt man taler ut fra. Som regel menes det her at man bør avsløre hvilken ideologi (marxist, liberalist, pragmatist eller reformist) man taler ut fra, og ikke hva som er det filosofisk eller teoretisk retningsgivende og foreskrivende grunnlag for normene for

ens kritikk eller analyse. Det finnes imidlertid ikke normativitets-frie teorier, normativitetsfrie politiske eller planfaglige utsagn, teorier eller praksiser. Men man kan jo beskrive kritikkposisjonen.

Man kan alltid diskutere, hvor man skal starte en kritisk ekskursjon vedrørende den moderne planleggings hegemoniske paradigmer. Leonie Sandercock (1999) gir et godt bud, når hun mener man kan ta utgangspunkt i den ”hierarkiske” planleggings fem pillarer:

... rationality; comprehensiveness; scientific method; faith in state-directed futures; and faith in planners ability to know what is good for people generally, the 'public interest' (Sancercock 1999:62).

Disse pillarer gjenfinnes i USA som Europa, England så vel som Norge, og på den bakgrunn kan man forstå den synoptiske, inkrementelle og rasjonelle planleggings sterke politiske posisjon i et styrings- og reguleringsorientert samfunnssystem. I sammenligning med andre vestlige land har det vært lite kritisk diskusjon av det norske plan-systems hegemoniske paradigmer, hvor den synoptiske og instrumentell-prosedyrelle praksis er den legitime basis for tenkning omkring planlegging.

Kjente alternativer som advokatplanlegging, ”equity-planning”, radikal planlegging og transformativ planleggingsteori og praksis har nok vært sporadisk diskutert, men ikke vært anvendt i konkrete forsøksprosjekter eller bevisst innført som del av den planfaglige praksis. Internasjonalt har planleggingssystemene kommet mer i fokus som problemet både med hensyn til å kunne tale om en demokratisk planlegging og med hensyn til å kunne utvikle en samfunnsplanlegging som må fungere i en stadig mer kompleks verden med et forandringstempo som man neppe har opplevd før. Dessuten finnes det fler og fler aktører på banen som plansystemet helst skulle forstå tenke- og handlemåtene til. Tar man problemene med plansystemenes strukturer i seg selv, kan man med inspirasjon fra Allmendinger (1999:267) beskrive problemene på følgende vis :

1. Det er tale om sentraliserte planleggingssystemer og sentraliserte prosedyrer.
2. Planlegging fungerer som ”statens forlengete arm” gjennom PBL, RPR, veiledninger og politiske notater.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Som f.eks. Planlovutvalgetst første delutredning” (NOU 2001) og Regjeringens ”langtidsprogrammer” (FD 2001).

3. Planleggerne har en teknisk attityde til planlegging og planprosess.

- Og man kunne tilføye:

4. At man ensidig forlater seg på en prosedyrell, hierarkisk og politisert planprosess, hvor demokratisk innflytelse er redusert til medvirkning og høringsrett, og denne skjer på bestemte punkter i prosessen og ikke som en del av en kontinuerlig prosess.
5. Vi kan i disse årene tale om fremveksten av en neo-rasjonell planleggingstenkning (Pløger 2001a).

Planlegging er politikk, det vet vi alle, men planlegging er også – i konkrete tilfelle – fordomme, maktbegjær og vitensfattigdom. Noen faktorer har større betydning enn andre i bestrebelsene på å utøve en tidssvarende, handlekraftig, analytisk og visjonær planpolitikk og planpraksis. Disse er (inspirert av Allmendinger 1999: 244):

6. Den politiske *vilje* eller interesse, og grunnleggende dens visjoner.
7. Den nedarvde masse av idéer og idealer som former stabiliteten i det politiske system og den planfaglige praksis.
8. Formelle og uformelle innflytelseskanaler og implementerings-systemer som er gitt makten til å utføre den politiske viljen.

- Og hertil kunne man tilføye:

9. Analytisk kompetanse politisk og planfagligt.
10. Rammelovgivningen og de politiske diskurser som planleggingen må foregå innenfor.
11. Planetatens vitenshegemoni, hvor det er tale om en dominans av enten ingeniør- eller arkitektfagets hegemoniske diskurser.

- Og av helt nye utfordringer nevner planlitteraturen med stadig sterkere røst (med inspirasjon fra Allmendinger 1999, Beauregard & Body-Gendrot 2000, Douglas & Friedman 1999, Sandercock 1999):

12. Å kunne planlegge *sammen med* en pluralitet av interesser, herunder etnisk partikularitet.
13. Å kunne planlegge i komplekse situasjoner, hvor det ofte viser seg at være komplekse innflytelseskrefter på spill i forhold til tilsynelatende enkle fenomener.
14. Planleggerens evne til å interagere, lære og adaptere i komplekse situasjoner og i en plural verden, dvs. i en verden mer og mer dominert av partikulære interesser.

15. Planleggeres evne til å kommunisere uten undertrykkelse, ikke fordomsfullt, generativt og samarbeidende med et handlingsrettet og forandrende sikte.
16. Å kunne agere ut fra et kritisk-politisk perspektiv og kunne opptre kritisk-refleksivt i forhold til den institusjonelle tenkemåte og hegemoniske politiske og faglige diskurser.

Denne rapporten bygger på denne forforståelse av den aktuelle planleggings samfunnsmessige og kommunikative problemer og betingelser. Ennvidere bygger rapporten også på den makt- og diskurskritiske posisjon som har formet de seneste ti års internasjonale debatt om planlegging i praksis. Noen sentale elementer i denne kunne formuleres i følgende punkter.

- Samtalen og samtalens former er, som John Forester gjør oppmerksom på, den offentlige planleggings særlige problem.
- Dialogen, kritikken og opposisjonen har ikke, som bl.a. Bent Flyvbjerg gjør oppmerksom på, særlig gode vilkår i den politiserte planprosessen. I planprosessen tilbys offentligheten kun retten til høring og innsigelse, og ikke retten til dialog og retten til at man blir ved med samtale til man forstår planen eller prosjektet.
- Planleggingen rommer, som Leonie Sandercock beskriver det, ingen "mindretalsbeskyttelse", idet man ignorerer f.eks. etniske gruppers arkitektur og boligkrav og kjønnet.
- Man erkjenner retorisk det plurale samfunn, men jobber ikke ut fra at denne erkjennelse bør medføre kunnskap om denne pluralitets krav, livsformer, verdier og normer ift. konkrete prosjekter.
- Vi lever, som f.eks. Scott Lash & John Urry beskriver det, i det refleksivt moderne samfunn. Et samfunn i stadig forandring ikke minst med hensyn til hva som kan anses for å være estetisk og etisk-moralsk common-sense eller kollektive betydningsskjemaer.
- Jussen - det juridisk bindende vedtak - og politiske vedtak overdeterminerer planleggingsvirksomheten, og de politiske planvedtak er ikke senere åpne for revisjon eller omvurdering.
- Det er mulig å tenke seg en mer demokratisk og åpen planprosess innenfor de eksisterende rammer. Det krever en annen politisk og institusjonell tenkemåte, og en annen institusjonell organisering av den offentlige samtalen (Pløger 2002).

Rapporten viser dessuten at jeg finner at Habermas diskurs-etikk bør være viktig i diskusjonen av planlegging som samtale her i landet, selvom teorien kan kritiseres på mange punkter (Pløger 2001c). Å gi

denne diskurs-etikk samme status i planloven som estetikken vil forbedre offentlighetens posisjon betraktelig, og i seg selv kreve en annen institusjonell arbeids- og tenkemåte. Hvorfor blir tydelig i løpet av rapporten.

Det er innenfor disse problematiker og perspektiver den offentlige satsing på å forbedre forholdene for demokratisk deltakelse, bedre dialog og bedre kommunikasjonsformer med borgerne, og forsøk på forbedringer av samtalen skal diskuteres.

---

## 2 Planleggingens samfunns- messige funksjon og problemer

### 2.1 Innledning

Siden notatet om kommunikativ planlegging (Pløger 1998) er det utgitt en bok om kommunikativ planlegging teori og praksis i Norge (Amdam & Amdam 2000), en grunnbok i deliberativ og kommunikativ teori med Jürgen Habermas i sentrum (Eriksen & Weigård 1999), og mange artikler over temaet styring, deliberasjon og kommunikasjon.

Planlegging er en kommunikativ praksis, hvor både teksten, talen og det visuelle er anvendte kommunikasjonsmidler. Retorisk praksis er en viktig egenskap ved offentlig planlegging og medvirkning er en viktig dimensjon i et demokrati, men det er ikke sikkert medvirkning og demokrati et tenkt radikalt nok selv innenfor det eksisterende system. En av de forståelsene eller normativiteter som behersker planarbeidet er at mennesker handler, eller ønsker å handle, rasjonelt og ønsker tidsrasjonelle hverdagsforhold. Det er en normativitet i seg selv å definere noe som ”normalt” eller å argumentere for at i det representative demokrati er medvirkning den rette form for å gi ”makt” til folket. Det finnes andre demokratiformer, og det kan tenkes andre former for medvirkning selv innenfor det representative demokratis normativitet. Med andre ord kan man hevde at det i selve defineringen av problemstillinger og –komplekser forefinnes et normativt grunnlag som f.eks. det representative demokratis norm for beslutnings- og maktstrukturer. I den ”samfunnstyrende statsmodellen” som den norske er ”rasjonalitetsnormen målrealisering og effektiv problemløsning” (Skivenes 2001:6). Planlovsarbeidet må sies i dette lys.



## 2.2 Hvilke planfaglige problemstillinger fremheves politisk og i planarbeidet?

Med jevne mellomrom tas planleggingssystemet opp til vurdering, men det interessante er fra hvilke forståelseshorisont det skjer. Planlovutvalgets (NOU 2001) pågående arbeid skjer på bakgrunn av politiske signaler om hvilke problemer som man her finner ved planarbeidet og plan- og bygningsloven. Av rapporten fremgår det at plansystemet står overfor to sentrale utfordringer som er (1) plansystemets effektivitet og demokratiske utvikling og (2) nye utfordringer pba. samfunnsmessige utviklingstrender.

Med hensyn til pkt. (1) plansystemets effektivitet og demokratiske utfordringer nevner rapporten følgende problemstillinger (ibid:11-7).

- Å få en planprosess som kan ”avveie og beslutte hvordan de forskjellige interesser skal prioriteres” på en ”ryddig og effektiv måte”.
- Planleggingen skal være ”helhetlig, demokratisk og desentralisert”.
- Planleggingen skal være demokratisk, dvs. sikre ”informasjon, innsyn og offentlighet slik at alle som blir berørt skal kunne delta i planprosessen”.
- Medvirkning betyr at folk selv skal være med på å planlegge sin fremtid.
- Arbeidet skal effektiviseres og forenkles ”uten at det går på bekostning av styringsgrad og rettssikkerhet”.
- Planarbeidet skal gi ”klarere og bedre formidling av nasjonale og regionale mål”.
- Planarbeidet skal også bli bedre til å ”sikre samordning av interesser” i det offentlige system (ibid:19).
- Planleggingen skal ivareta de svakes interesser (ibid:69).

Planmyndighetens plikt til å legge til rette for offentlig medvirkning understrekes ofte i utredningen, og dermed plikten til kommunikasjon, tale og en diskursiv praksis som er rettet mot å gjøre planer, vedtak, konsekvenser og valg forståelig for alle deltakere i prosessen. I tillegg forstås forhandling som ”en frivillig prosess for problemløsning” og avtaler (ibid:100). Disse forhandlinger er oftest med private aktører (bygghever, entreprenører), hvilket kan sette den offentlige medvirkning på et sidespor og gjøre lovens sikring av offentlig med

virkning illusorisk. Her opptrer også et etisk problem, nemlig de allmenne interesser i forhold til særinteresser, som vil bli diskutert nærmere. De kommunikative krav som blir stilt av Planlovutvalget er dermed.

- Retten til å bli informert om saker som vedrører en.
- Krav om å kunne gjøre seg kjent med saksdokumentene.
- Mulighet for å forsvare sine interesser i planprosessen.

Dette stiller krav om forståelighet i kommunikasjonen og gyldighet i argumentasjonen (ift. informasjon, ”dagsorden” og samtale), og politisk legitimitet vedrørende det saken gjelder.

Med hensyn til pkt. (2) ”samfunnets utviklingstrender” nevnes bl.a. globalisering, informasjonsteknologi, privatisering, risikosamfunnet, migrasjon og individualisering. Med hensyn til individualiseringen gjentar Planlovutvalget ordrett en NIBR-rapport hvor det heter:

Vi ser at en større del yngre mennesker legge strategier for livsløp med maksimal grad av personlig frihet, og med liten motivasjon til å inngå forpliktende i sosiale relasjoner utover intim- og venneskapsfæren (Kleven 1999:270).

Individualisering settes lik individualisme og egoisme, og motkreftene til denne utvikling er ”troen på felles løsninger og demokratisk styring” (NOU 2001:51). På den ene siden etterlyser man altså den ”kollektive fornuften”, men på den andre siden kunne man også hevde at den skisserte utviklingen var et tegn på nødvendigheten av å forholde seg til partikulære interesser.<sup>2</sup> Disse to forhold behøver ikke være i motsetning til hverandre, men deres sammenvevning peker på nødvendigheten av å ha en planlegging som er åpen overfor og arbeider med forskjelligheten i den sosiale verden, samfunnets verdi- og normpluralisme, forandring såvel som eventuelt rasjonalitet, effektivitet og forutsigelighet. Er det gitt man ikke kan arbeide på begge fronter samtidig?

Det har her i landet ikke i praksis vært arbeidet med planleggingens kommunikative aspekter som språket, retorikken, tekstproduksjonen og maktforhold i kommunikasjonen mellom system og bruker ut fra Forester, Flyvbjerg eller andre. Ett unntak er dog noen få studier av

---

<sup>2</sup> Et notat som Kleven (1999) *En dagsorden for norsk planlegging* er - selvom det skulle være en kritisk diskusjon av utfordringer innenfor norsk planlegging - bemerkelsesverdig fri for kritikk av det nåværende plansystem, planprosessenes mål, funksjon og innhold, kommunikasjonen som en maktfaktor, og heller ikke demokrati- og policy-aspektet ved norsk planlegging tas opp.

kommunikativ retorikk som en maktform.<sup>3</sup> Planleggingens demokratisering er planpolitisk sett et spørsmål om strukturelt-prosedyrelle forbedringer som f.eks. hvor i prosessen kontakten med offentligheten skal finne sted (formøter, oppstartsmøter), dvs. hvor tidlig i prosessen borgerne og de berørte skal ha lov til å utføre deres juridisk legitime rett til medvirkning (deres konsultative rolle). Der fokuseres på en ”prosedyrell demokratisering”, og ikke på ”kommunikasjonens demokratisering”.

Det finnes etterhånden en stor faglig interesse for kommunikativ planlegging som praksis, fordi planlegging:

...handler om det verbale møtet mellom ekspert og legfolk. Derfor har planforskningen knyttet til denne teoretiske vinkling vært mest interesert i medvirkning, offentlige møter og møter mellom ekspert og legfolk i administrative sammenhenger (Forester 1993). I praksis krever den kommunikative planlegging god evne til å lytte og integrere andre aktører i prosessen. Denne prosess krever i saksbehandlingen en evne til å innrette seg mot kompromisset (Holsen et.al. 1998:73).

En demokratisk orientert planlegging er dialogorientert, og fordrer derfor en aktiv kommunikasjon med borgerne, samt en rolle fra planleggerens side som primært går ut på å gi råd og veiledning og skape felles forståelse omkring problemstillingene. Dette perspektiv risikerer å redusere kommunikasjon til å være en del av den rasjonelle planprosess, og ikke som en demokratisering av planleggingen på egne premisser (f.eks. ut fra en diskursiv etikk som vi vender tilbake til). I Holsen et.al. (1998) anvendte vi idéene om kommunikativ planlegging til å se på denne ”metoden” som et mulig innspill til å forbedre samordningen mellom kommunens sektorer og mellom regionale myndigheter, og derfor som et middel til å effektivisere planleggingen. Det var og er effektivisering og rasjonalisering av planprosessen som har politisk legitimitet.

Det er derfor alene den rasjonelle kommunikasjon det er politisk interesse for, og det skal samtidig være en kommunikasjonsform som er sikret en demokratisk legitimitet. I dag står man i en situasjon hvor velorganiserte interessegrupper og entreprenører samt ressurssterke borgergrupper med særinteresser stiller større krav til den offentlige samtale, samtidig som det finnes et politisk krav om at samfunns- og byplanlegging skal sikre de svake grupper behov og interesser. Den

---

<sup>3</sup> Se Asmervik & Hagen i litteraturlisten.

førte gruppe anser at planprosessen er for lang og byråkratisk, for uforutsigelig og for politisert. Den andre gruppen anser at planleggingen er for politisert og uten hensyn til lokale interesser, og den siste gruppe – de svake - gis ikke rom for å tale for seg selv. Svake grupper i samfunnet har ofte heller ikke andre til å tale sin sak.

Demokratisering av planprosessen anses generelt som et velegnet motiv til å engasjere borgerne mer forpliktende i (lokal)politikk og planlegging, men det krever også at det politiske og planfaglige system er i stand til å lytte og lære av de involverte aktørene. Det politisk-strategiske argument er at deltakelse også gir et visst eiendomsforhold til de vedtatte planene, men det peker også på at konsensus i høy grad er et resultat av felles forståelse, at man føler man har innflytelse og blir hørt. Men spørsmålet er om den form for demokratisering som det satses på (formøter, medvirkning, høring) motsvarer de demokratiformer som må utvikles i et verdi- og interessepluralistisk samfunn?

## 2.3 Hvilke problematikker opptrer i den norske plandebatt?

Flere politiske initiativer rommer intensjoner om å forbedre dialogen med borgerne og forbedre (demokratisere) deres innflytelse på spørsmål som berører dem direkte. I *Miljøbyen Gamle Oslo* projektets hovedrapport fremgår det at man har arbeidet med å utvikle forskjellige roller og arbeidsmetoder overfor beboerne. Målet har vært et samarbeid tilpasset samarbeidspartnere og arbeidsoppgaver, og dermed en bevissthet om arbeidets kommunikative aspekter idet man skulle:

...være koordinerende mellom de ulike aktørene i miljøbyprosjektet, være pådriver, yte faglig bistand og formidle informasjon fra prosjektet (MGO 2000:36).

På den bakgrunn definerte sekretariatet følgende roller for sitt arbeid (ibid:36-40):

- Igangsetter av prosjekter.
- Pådrivere gjennom f.eks. å være koordinator, styre konsulenter eller skriver underlagsmateriale til reguleringsplaner.
- Gjennomfører av fysiske prosjekter.
- Kunnskapsprodusenter gjennom å produsere fremtidsbilder, registreringer, analyser, spørreundersøkelser og utredninger.

- Forankrer gjennom samarbeide med lokalpolitikere, beboere, næringsliv og etater. En primær oppgave har vært ”å bidra til holdningsendring i retning av en mer miljøvennlig fremtid”.
- Informatør gjennom eget informasjonsblad (Bedre Bymiljø).

Sekretariatet hevder det har hatt ”et pluralistisk og pragmatisk syn på roller” (ibid:99), men det har likevel hatt vanskeligheter med å få til et samarbeid med etniske grupper og har hatt konflikter med beboere vedrørende konkrete prosjekter. Det finnes ikke – så vidt meg bekjent – noen evalueringer eller analyser av nettopp det kommunikative aspekt ved prosjektet. Selv om man i prosjektet – via Miljøbysekretariatets arbeid - har vært mer bevisst på rollene sekretariatet kunne og skulle spille, er valg av roller ikke noe som bryter med de roller det eksisterende plansystem i prinsippet skal ha. Rollene ligger innenfor de krav som følger av at kommunene har plikt til å avholde offentlige høringer, og plikt til å informere beboere om alle sider ved saker som vedrører dem. Disse roller er forutsetningen for at befolkningen skal ha mulighet for ”å delta aktivt i planprosessen” (PBL §16), men er ikke garanti for innflytelse.

Planlovutvalget (NOU 2001) finner ikke at planleggingens kommunikative rolle eller den kommunikative planleggings problemer er et viktig spørsmål, her er målet tvert om å ”effektivisere og forenkle planleggingen” bl.a. vha. klare ”spilleregler”, hvilket ikke kan sies å styrke kommunikative prosesser som kan skape en kritisk, lærende og prosjektutviklende kommunikasjon. Det man satser på er ”en god dialog, med tanke på å oppnå en forutsigbarhet og effektivitet” i den offentlige planprosess (NOU 2001:96). Man vil styrke effektiviteten, og ikke skape rom for å lære nye måter å kommunisere på eller for å gi mulighet for en ny forståelse av problemet det arbeides med. For å sikre effektiviteten skal planleggingen bygge på ”kunnskap, registrering, læring, innsikt og syntese” (NOU 2001:320). Det er planarbeidets faser som er i sentrum, ikke kommunikasjonen, samtalen, konfliktene, uenigheten, eller oppfordring til nytenkning og teoriutvikling.

Forbedringen av den norske planleggingen handler om *samordning* og sekundært om medvirkning. For politikere og deler av planforskningen handler denne forbedring først om effektivisere den kommunale (sektoriserte planleggingen) og sekundært om offentlig medvirkning, men kommunikativ planlegging er likevel sentral i begge tilfeller. Det heter blant annet:

---

Medvirkning kan beskrives som en arbeidsform der enkeltpersoner og grupper som blir påvirket av innholdet i en plan, skal ha innflytelse i den prosess som fører fram til beslutninger om hvordan planen skal utformes.<sup>4</sup>

Det heter videre at ”informasjon og offentlighet er en nødvendig forutsetning for dialog og medvirkning”. Men medvirkningen er først og fremst nødvendig som en ”kvalitetssikring”, fordi ”uten deltakelse fra den som vet hvor skoen trykker kan kvaliteten bli dårlig” (ibid). Det er således en kommunikasjon som først og fremst går ut på å få fat i lokalkunnskapen for å sikre at planen (”så godt det er mulig”) motsvarer lokale problemer og løsningsmuligheter gjennom å sikre en samordning av synspunkter, kunnskap og opinion. Det skal sikre at brukerne kan akseptere resultatet.

Det kunne man også omtale som å *samordne gjennom samtale* som da også er tittelen på et notat om fylkesplanlegging (Amdam m.fl. 1998). Her viser forfatterne til at planlegging og politikk politisk (ideelt sett, må man vel si) blir oppfatta som ”ein meningsbrytingsprosess”, og denne prosessen trenger et kommunikativt design som kanskje kan hente inspirasjon fra Jürgen Habermas teori om kommunikativ handling (ibid:78). Vi vender tilbake til den diskusjon senere i rapporten.

Det er således som tidligere nevnt snarere en effektivisering av *prosessen* enn kommunikasjonens *form, etikk* eller *maktformer* som er i sentrum, hvilket kan sees av følgende begrunnelser for at kommunene skal få folk til å delta i planleggingprosessene.

- For det første vil det ofte vere folk utanom planleggjarar og folkevalde som sit med den nødvendige kunnskapen som planlegginga må byggje på.
- For det andre vil den nødvendige kunnskapen stundom ikkje eksistere, men må utviklast.
- For det tredje er det viktig at folk opplever at dei har vore med i planprosessen og slik få eit eigarforhold til planane.
- For det fjerde vil deltaking i planleggingsprossen – særleg i dei tilfella det dreier seg om reell medverknad på innhaldet i planane og utvikling av ny kunnskap – kunne føre til at dei som deltek, utviklar seg som borgarar, lærer seg å argumentere for sitt syn og sjå sakene frå nye synsvinklar (Offerdal & Espeland 2000:9).

---

<sup>4</sup> I en pjese fra Miljøverndepartementet ”Planlegging for alle.- Opplæring” som finnes på [www.miljo.no/pfa/index.html](http://www.miljo.no/pfa/index.html).

Kommunikasjon handler om *form*, samordning og å få deltakerne til tenke på samme måte som systemet. Det er først og fremst en inndemingsstrategi bygd opp som en inkluderingsstrategi, hvor plan-systemet i kraft av den offentlige medvirkning får adgang til ny lokal viten. Det er således også en disiplinerings strategi, hvor det primære mål er å forutse og forhindre tidskonsumerende og planødeleggende konflikter. Dette skal skje ved å oppbygge et eierforhold til planen eller prosjektet gjennom kommunikasjon og vitensinnflytelse, og dette er *ikke* lik beslutningsinnflytelse.

Offerdal & Espelands utgave av *bottom-up* planlegging kan beskrives som en samordning gjennom samtale med utgangspunkt i lokalbefolkningens deltakelse.<sup>5</sup> Men det stilles ikke spørsmålstegn ved plansystemets organisering av medvirkning, formen for deltakelse og kommunikasjon, og det gis ikke en analyse av problemer i den form for kommunikasjon som blir iverksatt fra (plan)politisk hold.

Skivenes sier det finnes ”lav tillit til de offentlige institusjoner” og at ”det tales om et demokratisk underskudd”. Hun sier også at utfordringen til det politiske system er å forstå at mange spørsmål handler om ”borgernes identitet og selvforståelse” (Skivenes 2001:4). Men der til er debatten ikke nådd ennå, fordi såfremt disse innledende eksempler på den norske debatten er representative viser det at det snarere er *formen, prosedyrene* (å samordne) og *inkludering av ansvarlige aktører* som vektlegges i den kommunikative planlegging. Det finnes ikke en kritisk fokus på samtalen i praksis, dvs. som språklige uttrykk, dialogformer og diskursen som maktinstrument. Analysen og kritikken utdypes i kap.4.

---

<sup>5</sup> Det er symptomatisk for en evaluerings-rapport som Offerdal & Espelands sin, at når den kommer til ”tilrådingar” (2000:35-7) så er det et resume av problemer uten analytiske poenger. Det er tydelig at prosjektene som er evaluert er underlagt den instrumentelle rasjonalitet, topstyring, politiske maktprosesser og andre problemer i det representative system. Men dette fremheves ikke, og derfor rettes det heller ikke en kritikk mot plansystemet og den politiske tenkning omkring hva kommunikativ planlegging er.

---

## 3 Teoridebatten – kommunikativ planlegging

### 3.1 Innledning

Man kan si om den norske planforskning at den er *praksis-orientert*, og enhver teori-diskusjon er underlagt spørsmålet om teorien eller dens hovedbegreper er direkte appliserbar i forhold til praksis i kommuner og fylker. Det finns derfor nesten ingen substantiell kritikk av de sentrale paradigmer i norsk planlegging. Man forsøker primært å finne ut, hvordan man kan tillempe ny teori til de hegemoniske paradigmer, som jeg vil hevde er følgende:

- Planlegging er instrumentell i sin form, fordi den handler om å omsette politisk vedtakene planer til konkret praksis. Planlegging i praksis bygger derfor på klare mål og må bygge på kontroll over virkemidler.
- Planlegging skal være synoptisk, dvs. alltid basert på helhetsplanlegging og samordning av de forskjellige interesser som er satt i spill.
- Planlegging skal være en rasjonell og effektiv prosess ikke minst av økonomiske og politiske ressurshensyn.
- Prosessen må være konsensusorientert gjennom en demokratisk prosess, hvor de som berøres av planene skal ha lov til å uttale seg i saken (medvirkning og høring).
- Planlegging er kommunikativ. Dette er dels et demokratisk prinsipp og dels en nødvendighet for å unngå konflikter og klager som kan forlenge planprosssen unødige.



Planleggingsparadigmene er *pragmatiske*<sup>6</sup> snarere enn innovative, beslutningsprosess-orienterte snarere enn demokratikritiske, konsensusorienterte snarere enn orientert mot konfliktuell kommunikasjon. De er samtaleorienterte snarere enn dialogorienterte, dvs. orientert mot rasjonell kommunikasjon, og ikke rettet mot å skape en arena for en dialog hvor (kanskje uforenlige) meninger brytes og nye idéer og vitenshorisonter utvikles. Kommunikasjonen skal ikke være en hermeneutisk prosess rettet mot forståelse, kritikk og selvkritikk, men en samtale orientert mot det som det kan bli konsensus eller kompromis omkring.

Derfor finnes det heller ikke innenfor planfaget en fortløpende teorkritisk debatt, men alene en beskrivelse av teorier, hvor kravet om umiddelbar applisering av bruken av teorier også betyr at man ikke diskuterer teoriens forutsetninger i f.eks. filosofi eller verdisyn, men utelukkende konsentrerer seg om å anvende den appliserbare delen.

Det har inntil videre vært få kritiske introduksjoner til den kommunikative planleggings teori-grunnlag, og den som finnes er konsentrert om Jürgen Habermas teori om kommunikativ handling og *diskurs etikk* (Habermas 1996, Harvold 2001, Pløger 1998, Sager 1994). Det finnes gode introduksjoner til Habermas (Eriksen & Weigård 1999) som har hatt stor betydning for noen planforskere (Amdam & Amdam 2000). Kritikken som finnes i den internasjonale konfrontasjon mellom de som tar utgangspunkt i Habermas språkfilosofi og diskurs-etikk og de som tar utgangspunkt i Foucault's maktanalytik registreres, men har ikke hatt innflytelse. Det er også påfallende at Healey's (1997) teoretisering over "kollaborativ planlegging" ikke diskuteres i og med den påpeker en rekke problemer ved de institusjonelle design som engelsk og europeisk planlegging utøves under.

Derfor er det følgende et forsøk på en ny kritisk omgang med bruken av Habermas teori-korpus (ift. Pløger 1998), og en utdyping av den kommunikative planleggingsteoris andre filosofiske spor som er (den amerikanske) pragmatismen. Dette fører frem til en kritikk av plan-teoretikerens selektive bruk av Habermas teori-korpus, ikke minst det forhold at man ikke diskuterer begrensningene i hans teori om en diskurs-etikk. Det blir også en diskusjon av den uproblematisk "oversettelse" av den kommunikative teori til norske forhold som teorien appliseres på. For å grunnlegge kritikken av bruken av den kommunikative planlegging er det nødvendig å skissere det epistemo

---

<sup>6</sup> Vi vender tilbake til den filosofiske pragmatisme, her refererer begrepet til pragmatisme i betydningen "en tilbøjelighed til at lavde beslutninger om handlinger vejlede af deres praktiske følger" (Politiken 1986:934), herunder betydningen "hva som er mulig under de givne omstendigheder".

---

logiske og filosofiske grunnlag for Habermas' teori og for det som i dag er benevnt som "kommunikativ og kollaborativ planlegging".

### 3.2 Kommunikativ handling – teoretiske og filosofiske spor

Det er en populær oppfattelse at planlegging er problemløsning, men denne problemløsning er underordnet et politisk felt som fungerer via administrative lover og forordninger som f.eks. areal- og byggekontroll. Offentlighetens interesser skal *representeres*, og det skjer gjennom retten til høring og medvirkning i saker som angår en. I dag er idealet at borgerne skal inndras for å ha innflytelse gjennom kommunikasjon og løsninger skal nås gjennom felles problemforståelse. At man kan tro på at resultatet av denne form for borgerlige offentlighet fører til kompromisser eller konsensus fremfor konflikt er ikke basert på en makt-forståelse, men basert på en filosofi om menneskets forhold til viten.

Det er populært å si at planlegging er et "ektefødt barn av opplysningstiden" (NOU 2001), men uten å spesifisere hva det betyr. Kanskje enda viktigere er arven fra den filosofiske pragmatisme, og begge selvfølgelig satt i relasjon til de herskende politiske forestillinger om forholdet mellom demokrati og makt og mellom styring og demokrati. Demokrati- og styringsidéene skal ikke diskuteres her, men opplysningstiden og pragmatismen som forutsetninger for dagens idéer om kommunikativ planlegging.

*Opplysningstiden* – ca. 15-16. århundret frem til slutningen av det 17. århundret – ble skapt på bakgrunn av en vitenskapelig og filosofisk inspirert ny tro på at mennesket kan skape fremskritt gjennom rasjonell tenkning og planlegging.<sup>7</sup> Wolfgang Goethe's roman *Faust* er ofte beskrevet som "opplysningstidens åndelige manifest" (se bl.a. Berman 1987). I denne roman er *entreprenøren* som vier sitt liv til vitensutvikling og fremskritt gjennom forandring hovedfiguren (men ikke nødvendigvis "helten").

Opplysningstidens tenkning var dominert av forestillingen om at man kan frigjøre mennesket gjennom viten, vitenskap og dannelse. Det *moderne* (et begrep som også blir synonymt med den tid) samfunn skulle være et samfunn som skulle bygge på innovasjon, nyheter (dvs.

---

<sup>7</sup> Dette er selvfølgelig er kort innføring i de komplekse fenomener opplysning og pragmatikk. Jeg bygger her primært på Allmendinger (2001), Berman (1987) & forskjellige henvisninger til temaet i Mandelbaum (1986).

konstant forandring) og det skulle være et dynamisk samfunn. Opplysningstidens fortalere trodde på en fusjon mellom teori og praksis, og noen har derfor karakterisert opplysningstidens tidsånd ved begrepene fornuft, empirisme, vitenskap, universalisme, fremskritt, individualisme, toleranse, frihet og sekularisering (Allmendinger 2001:12). Fornuften, viten og vitenskapen gjorde det mulig å skape rasjonelle tenkemåter som lovde frigjøring fra irrasjonelle myter, religion og overtro.

Opplysningstidens tro på fornuften, viten og opplysning som middel til de ”riktige” (dvs. rasjonelle) løsninger har overlevd bemerkelsesverdig intakt, men raffinert, over 400 år, og er en sentral dimensjon i Habermas’ teoribygging. Den moderne planlegger skal være en person som er med på (Allmendinger 2001:93):

- Å gjøre offentlige politiske beslutninger rasjonelle.
- Å gjøre planlegging helhetlig.
- Å gjøre planlegging først og fremst vitenskapelig basert.
- Å gjøre planlegging fremskrittrettet.
- Å skape en planlegging som opererer ut fra offentlighetens interesser.

Planlegging er så å si en entreprenørisk virksomhet, hvor man skal finne nye veier og fornuftige løsninger som bygger på kjent viten. Man kan således si at den senmoderne opplyste planlegger må bygge sitt arbeid på intensjonen om (ibid):

- Å bringe *fornuft* og *demokrati* inn i planleggingen for å understøtte kapitalistisk urbanisering.
- Å guide statens beslutningsstrukturer gjennom teknisk snarere enn politisk rasjonalitet.
- Produsere en koordinert og funksjonell urban form orientert ut fra kollektive mål.

Opplysningstiden ga legitimitet til å argumentere for en vitenskapelig basert, rasjonell og helhetsorientert planlegging. Entreprenøren i Faust ble oppstemt av den makt og rikdom viten og innovasjon kunne gi, men den moderne opplysning la også vekt på en demokratisering av viten gjennom utdanning og folkeopplysning. Denne demokratisering av viten er et vesentlig grunnlag og mål for Habermas’ teori om utviklingen av en diskursetikk, og dermed her sett som et nødvendig grunnlag for en demokratisk orientert kommunikativ planlegging.

### 3.3 Pragmatisme og kritisk pragmatisme – den kommunikative planleggingsteoris filosofiske grunnlag

Som kjent er det især amerikaneren John Forester som innenfor planleggingsfaget har advokert for og inspirert til å utvikle en planleggingspraksis som er bevisst om samtalens eller dialogens fallgruber og muligheter. Foresters forskningsobjekt er det man kunne omtale som *språket og samtalen i praksis*, og han har fra starten vært orientert mot det Jürgen Habermas omtaler som ”fordreiet” eller ”forstyrret kommunikation” (som er den allmenne norske oversettelse av ordet ”distorted communication”, men begge betydninger synes viktige i Habermas’ egen tenkning). Denne ”fordreining” eller ”forstyrrelse” blir ikke kun skapt gjennom språket (anvendelse av ord), men også av performasjonen (f.eks. kroppsspråket) og/eller det at folk fortolker situasjon og utsagn i spesifikke kontekster og individuelt. Det finnes således noen ikke-språklige kontingenser i den ordinære sosiale interaksjon mellom folk som f.eks. skal samtale om et spesifikt planleggingsproblem, som det også må tas hensyn til i planleggingen.

Foresters ambisjon er dels å analysere hvordan institusjonelle forhold motvirker muligheten til å ”making sense together”, og dels å gjøre det mulig å overvinne disse hindringer gjennom å utnytte innsikten fra Habermas teori om den tvangfrie kommunikasjon (Forester 1993). Her har Forester jobbet med hvordan planleggere ”taler” og bruker ord i samtalen med ”klienten”. Han har sett på performansens betydning (herunder kroppsspråket og bruken av fagspråk som maktmiddel), og han har sett på hvordan planleggere tenker seg en mer forhandlingsorientert (deliberativ) praksis-i-praksis. Og bak dette arbeid ligger hans egentlige ambisjon som er å utvikle en *kritisk pragmatisme* som bygger på et *praktisk-rasjonelt* syn på verden.

The practical-rational view works from the premise that ”facts” are social products, subject to description in particular languages and interpretation in particular historical contexts. The systems and instrumental rationalities, though, work from the premise that facts are ”brute” more or less ”simply out there in the world”. The practical-rational view leads us to recognize the representation of ”the facts” as historically contingent and socially constructed; thus we are led systematically to ask: ”How might we **reconstruct** our representation and

understanding of the problems we face? How might we act differently?" (Forester 1993:40).

Denne fokus på praksis er ikke tilfeldig, men et resultat av dels fagets lingvistiske vending på 1970-tallet, og dels et resultat av den store innflytelse fra den amerikanske pragmatiske filosofi (John Dewey & Charles Sanders Peirce og senere Richard Rorty). John Dewey's pragmatiske filosofi hadde noen særlige kvaliteter for begrunnelse av en demokratisk, kritisk og dog pragmatisk planleggingspraksis.

- Dewey gjorde det klart at viten eksisterer kun "in the act of knowing, and the validity of any statement is derived from its usefulness in application" (Friedman 1996:21).
- Å lære fra praksis, fra sosiale eksperimenter, ble av Dewey ansett for å være "fundamental to the development of a healthy democracy" (ibid:15).

Dewey argumenterte således for at filosofer skulle interessere seg for praksis, snarere enn å lage store teorier om hvordan man kan "transendere" denne virkelighet. Charles Hoch (1996) har i en kort artikkel spesifisert den filosofiske "arv" fra Dewey som fører til dagens kritiske pragmatisme. Den viktigste lærdom og de viktigste innsikter man kan dra fra Dewey er som følger.

- Det er viktigere å se på den relative effektivitet av den tale og de handlinger som folk gjør for å identifisere eller fortolke deres mål, enn å utvikle abstrakte teorier om verden (Hoch 1996:30).
- Dewey så de moderne liberale samfunn som bestående av "clusters of communities" som blir holdt sammen gjennom "diverse assortments of agreements, traditions and conventions, arrived at through democratic deliberation" (ibid:31). Dewey mente derfor at solidariteten mellom mennesker ble best ivarettatt gjennom å etablere "praktiske demokratier".
- Pragmatisk planlegging krever ikke en form for "nødvendig viten", men "reasons, descriptions, and beliefs that others can recognize, understand, and use to guide their action" (ibid:32).
- "The roots of individual emancipation are attached to communal traditions we already share and from which we recollect our experience of what it means to choose responsibly as an individual, to communicate without distortion, and to govern ourselves democratically" (ibid:37). Det er i fellesskaper vi blir en individuell person som har lært fra en kontekst av sosial avhengighet (familie, fellesaktiviteter, klubber mv).

- Å føle ens praksis som meningsfull avhenger av kvaliteten i den demokratiske deltakelse. Foresters studier viser her, hvordan planleggere intuitivt og taust ”draw upon relations of trust, sincerity, comprehension, and legitimacy in their conduct” (ibid:39). Men ofte blir planleggere også forført av deres makt.

For pragmatister er rammen for alle mulig spørsmål derfor *drøftelsen* (deliberation) av konkrete alternativer. Deliberasjon er det som skaper en ”practical formation of powerful democratic communities” (ibid:31). Fellesskaper basert på gjensidighet, tillit og ansvarlighet er således en avgjørende premis for den pragmatiske filosofi, og en avgjørende forutsetning for demokratiet. Det er derfor det praktiske fellesskap som må komme i sentrum.

Utgangspunktet for en pragmatisk planleggingspraksis må således være at planleggere ”must negotiate the worlds of analysis, politics and passion simultaneously” (Forester 1996:241), og planforskningen bør derfor fokusere på *hvordan* de gjør det (”what planners say when and how”). I en demokratisk praksis er det således ikke noen vei utenom *deliberasjon*.

I pragmatismen finnes det en forståelse av mennesket-som-menneske som kan begrunne at mennesker oppfører seg som de gjør i samtale og fellesskaper (Allmendinger 2001):

- Pragmatismen nekter det skulle eksistere en ”dualism between reality and experience” (ibid:138).
- Derav følger at mennesket beslutter å tro på noe, ikke fordi det korresponderer mot noen realiteter, men fordi det gir mening for oss og hjelper en til å handle.
- Vi endrer vår overbevisninger, fordi nye overbevisninger ”make more sense” og er med på å reparere oppståtte inkonsistenser i vår viten og forståelse (ibid:139).

Viten er således innenfor pragmatismen ikke abstrakt, men relatert til praksis og erfaring, og disse to grunnforutsetninger fører til en pragmatisk planteoretisk grunnforståelse om at:

- Vi behøver å gjøre beslutninger og handle ut fra praksis, og helt konkret ut fra det som den pragmatiske filosofi definerer som intuisjon, ”en nese for det mulige” i oppgaven og handlingen. Med andre ord ”we are pragmatic in the everyday sense of the word” (ibid:140) og benytter ”prøving og feiling ” metoden.

Det betyr at den Dewey-inspirerte pragmatisme anser at mennesker har en ”natural predisposition to solve problems through instrumental inquiry” (Charles Hoch, her ibid:145). Det er således hos prag

matikere en grunnleggende overbevisning om at det er en sammenheng og kontinuitet mellom det fornuftige i hva en tror på og hva en gjør, men på den andre siden fremgår det også at pragmatism også betyr en åpen søken etter (ny) viten og sannhet. En av de mer kjente planteoretikere Charles Hoch mener pragmatikken har gitt planleggere følgende inspirasjon (Allmendinger 2001:144):

- Man må se på erfaringens sentrale rolle i å skape sannhet og som en motor i utviklingen.
- Samtidig må man erkjenne sannhetens kontingens, og derfor må man også alltid søke praktiske svar på reelle problemer. Det vil si finne ut hva som virker best nettopp på den tid og det sted. Det finns ingen universalisme.

Kritikken av ”den rene” filosofiske pragmatisme – fra den selv-benevnte *kritiske pragmatisme* - har gått på at denne posisjon er makt og interesse blind, og formoder likhet i muligheter for alle (dvs. uavhengig av klasse, økonomi og viten). Pragmatismen mener m.a.o. det finnes en nøytral posisjon for planlegging bygd opp på viten og erfaring ledende til fornuftige løsninger. Planteoriens pragmatisme undervurderer også statens rolle og overser de reguleringer som settes ned over planarbeidet, og pragmatismen undervurderer andre motvirkende krefter som f.eks. interesser og politiske strategier.

Det er disse kritikker som *neo-pragmatismen* forsøker å overkomme ved å anerkjenne:

- Maktproblemet.
- Ressursproblemet, især mht. viten.
- Problemet i de instrumentelle løsningene
- Demokratiproblemer som er grunnlagt i det forhold at planleggingen er del av et politisk og institusjonelt styringssystem.
- At planleggere og politikere i offentligheten møter samfunnets forskjellighet f.eks. i form av å møte en pluralitet av interesser.

En neo-pragmatisk planlegging i dens institusjonelle setting skal bygge på fem forutsetninger (Allmendinger 2001:151):

- Planlegging er en kontingent og utviklende aktivitet som tjener forskjellige formål over tid.
- Planlegging skal tjene praktiske formål, det må derfor være en fokus på handling fremfor abstrakt tenkning.
- Man må vende tilbake til en grunnleggende pragmatiske forståelse av samhandling og samtale, dvs. oppfordrer til en inkrementell praksis (skritt-for-skritt planlegging).

- Kommunikasjon er til for å skaffe viten for handling.
- Det må tas særlig hensyn til den etiske forhandling. Da det alltid mangler objektive kriterier for vitensgrunnlag, valg og effekt må der kritisk reflekteres over valgmuligheter og valg.

Neo-pragmatismen og den radikale pragmatisme synes begge å være basert på den grunnleggende forutsetning at det er gjennom kommunikasjon det er mulig å antisipere eller overkomme kontingens, makt, strategier eller verdippluralismen.

Noen – f.eks. Patsy Healey – har resonnert at det ikke er nok å diskutere språkets og samtalens maktformer, fordi planleggingspraksis er omgitt av et institusjonelt design, et hverdagsliv og de enkelte aktøres livsverdener, og de tar del i og er influert av samfunnets politiske, økonomiske og kulturelle prosesser. Hun har derfor sett på kollaborasjonens ikke-språklige betingelser, kunne man si, men ut fra en aksept av at Foresters analyser av den språklige performans har gyldighet.

### 3.4 Kommunikativ og kollaborativ planlegging

I så måte betegner kommunikativ og kollaborativ planlegging to forskjellige tilgange til det samme problem, nemlig planleggings-systemets og planleggeres manglende evne til å skape en demokratisk planprosess som tar hensyn til befolkningens forskjellige forutsetninger for å delta. Den kommunikative planleggingsteori legger vekt på samtalen som et problem og teorien om den kollaborative planlegging tillegger problemet med det institusjonelle design omkring planlegging. Således kan man si følgende kritikker danner en vesentlig bakgrunnen for dette teoarbeid:

- Man undertrykker andre og utøver makt gjennom språket.
- Planleggere undertrykker offentligheten gjennom deres fagspråk, men
- Planleggere representerer en institusjonell tenkemåte og en faglig hegemonisk diskurs som former deres kommunikasjon med befolkningen.
- Planleggere representerer et system og en institusjon, og da må deres praksis ofte bygge på en politisk-stratgisk ”dagsorden” som ikke kommunikerer. Det vil si planleggeren representerer en



system-institusjonell diskurs og en politikk som ikke nødvendigvis offentliggjøres.

Demokratiseringen av disse forhold er for teorien om den kommunikative planlegging tosidig. Svaret er dels i *formen* for dialog (kommunikativ planleggingsteori) og dels kombinert med et annerledes *institusjonelt design* (kollaborativ/deliberativ planlegging). Teorien om kollaborativ planlægning (Patsy Healey) bygger således videre på den kommunikative planlægningsteori. I Pløger (1998) ble det filosofiske grunnlag for denne teori – Jürgen Habermas teori om kommunikativ handling – fremstillet. Den normativitet som Habermas teori om kommunikativ handling og diskursiv demokrati bygger på er viktig for teorien om kollaborativ handling, så derfor må den lige skisseres i hovedtrekk. Senere ble dette av Habermas utviklet til en egentlig diskurs etikk.

For Habermas er kommunikasjon argumentasjon eller innbyrdes talehandlinger, og målet er at etablere inkluderende diskurser som ifølge Habermas best etableres gjennom å skape rasjonelle samtaler og meningsutvekslinger. Habermas' argumentasjon hviler her på to premisser:

- *Kognitivism*, dvs. at mennesket alltid etterstreber en epistemisk (vitensbasert), rasjonell og fornuftsbasert argumentasjon.
- En *de-ontologisk etikk*. De-ontologi er ”det nødvendige som plikt og logos”, og den de-ontologiske etikk er at handlingens moralske verdi ligger i om den er utført som en plikt eller ikke.

Handlinger må være motiverte på en plikt-følelse, og derfor kan en handlingens moralske verdi ikke være et spørsmål om dens faktiske konsekvenser, men ”sinde-laget” (holdningen, moralen etc) bak handlingene eller de plikter som handlingen uttrykker og som kan henføres til en moralsk verdi. Fornuften er således ikke alene et produkt av en vitensbasert, rasjonell og kognitiv utviklet fornuft, men må også bedømmes på hvilke moralske verdier og hvilket ”sinde-lag” den representerer. Kommunikativ planlegging er dypt normativ og pliktorientert.

Begge disse premisser for Habermas' tenkning har relasjon til en vending mot språket på 1980-tallet i planleggingsteorien som ble betegnet som ”den argumentative vending”. Denne vending var ikke alene influert av Habermas, men også lingvistikkens gjennomslag i mange samfunnsvitenskapelige fag. Denne vending og den kollaborative planleggingsteori bygger på følgende grunnantagelser:

- Alle former for viten er sosialt konstruerte.

- 
- Kommunikasjonen av viten og fornuft antar mange former herunder fortellingen, rasjonelle analyser, ord, bilder og lyd.
  - Individene lærer om deres interesser og får formet deres vitenshorisont og interesser i sosiale kontekster.
  - En anerkjennelse av at folk har forskjellige interesser og forventninger, men at makt-relasjoner har et potensiale for å undertrykke og dominere bl.a. gjennom å definere hva som tas-for-gitt.
  - At politiken som forsøker dels å være effektiv og forutsigelig, og dels å administrere de felles rom, også behøver å skape et offentlig "eierskap" til deres viten og fornufter.
  - Dette vil føre fra en tilstand av konkurrerende interesser til kollaborativ konsensus-bygging, og dette vil (blant annet) transformere organisasjonsmåtene og vitensmåtene på en måte som skaper kollektive kulturer.
  - Dette for å ta høyde for at planlegging er innrammet i kontekstens sosiale relasjoner gjennom dag-for-dag praksiser, og samtidig har en kapasitet til å endre disse praksiser gjennom praksis. Kontekster og praksiser er sosialt konstruerte (Healey 1997:29-30).

Som sådan viser dette at man bygger på en samfunnsforståelse, hvor det aksepteres at verdimangfold, interesser og hensynet til de spesifikt lokale forhold må med inn i planarbeidet og prosessen. Planlegging foregår innenfor multiple livsverdener samtidig som det er en del av et autoritativt system. Det betyr mer presist at man anlegger et annerledes syn på, hva planlegging er enn den instrumentelle planlegging<sup>8</sup>:

- Planlegging er både en interaktiv og fortolkende prosess.
- Planlegging foregår i et sosialt felt av flytende og overlappende "diskursive fellesskaper" med egne meningssystemer, vitensformer, "fornufts-ræsonneren" og vurderinger.
- Planleggingsaktøren skal søke den "oversettelsesmulighet" som finnes mellom de forskjellige diskursive fellesskaper, hvilket krever respekt for meninger og verdier.
- Prosessen skal være kritisk overfor systemet og selvkritisk i forhold til egen praksis. Derfor er det også viktig å være kritisk til de diskurser som blir skapt gjennom prosessen.
- Planleggerens "morality of interaction" må bli å tjene den demokratiske pluralisme.

---

<sup>8</sup> Patsy Healey (1996), her fra Pløger (1998:20-21). Se også Allmendinger (2001:124).

- Derfor krever en kommunikatív planlegging en gjensidig rekonstruksjon av interesser involvert, og hva som konstituerer disse interesser. Målet er å nå frem til en gjensidig forståelse av problemfeltet.

Fra denne posisjon er det ikke langt til å spekulere over samarbeidsformer eller dialogformer som kan honorere planleggingens nye kommunikative utfordringer. Den ene løsning er å utvikle en kommunikatív etikk og den andre er å utvikle en kollaborativ planlegging basert på det som omtales som et diskursivt demokrati.

### 3.5 Diskurs etikk – en etikk for samtalen og dialogen

Hvor man kan si man ikke kan forstå den kommunikative handlings-teoris posisjon i USA uten å se på innflytelsen fra John Dewey's pragmatisme, kan man ikke forstå den kommunikative planlegging i Europa uten å se på Jürgen Habermas' innflytelse. Jürgen Habermas er uten tvivel en av det 20-århundrets mest innflytelsesrike filosofer med en ufattelig produksjon bak seg. Hans begrepskompleks er så omfattende at det krever et heltidsstudium, og anvendelsen av Habermas blir da også av den grunn ofte fragmentarisk og inkonsistent. John Forester (1991) innrømmer gjerne han gjør selektiv bruk av Habermas, primært hans kommunikative etikk. Det skjer imidlertid uten å diskutere eller referere til denne etikks grunnlag i språkfilosofi og moral-etikk (Pløger 1998).

Det er viktig i forhold til ovenstående diskusjon å presisere at Habermas ikke er lingvist, og derfor ikke interessert i teksten eller samtalen i-seg-selv, grammatiske forhold eller samtalen enkelte ord og setninger. Han fokuserer på *forståelsesbetingelsene* i samtalen og *gyldigheten* av det som blir uttalt. Habermas er interessert i å grunnlegge den opplysende samtalen, hvor man på demokratisk vis finner frem til en felles mening om sakene. Han vil appellere til fornuften, den demokratiske diskurs og den sannhetssøkende samtalen. Noen mener Habermas diskursetiske og kommunikative krav er for strenge til å kunne gjennomføres i praksis (Eriksen & Weigård 1999). Det blir derfor – ironisk nok – en pragmatisk pragmatisme i betydningen ”det under omstendighetene mulige” utlegging av Habermas teori som blir resultatet, dvs. en system-pragmatisk utgave fremfor en teoretisk-filosofisk utgave. Denne bruken av Habermas fastholder ikke hans språkfilosofi eller demokratibegrep, så lad oss kort rekapitulere de viktigste dimensjoner:

1. "...fornuft er noget, der – for at sige det lidt flot – sidder i sproget; i så fald sidder fornuften i betingelserne for en tvangsfri viljesdannelse" (Habermas, her fra Nørager 1983:71).
2. Immanuel Kant's og John Rawls etiske imperativ, "at de følger og bivirkninger, der (antagelig) blir resultatet for at tilfredsstillelse af hver enkelts interesse, hvis de følges generelt, skal kunne accepteres af alle berørte parter (og foretrækkes frem for kendte alternative reguleringsmuligheder)" (Habermas 1996:52-3).
3. Og hans norm-teoretiske standpunkt at "normative gyldighedskrav **formidler** øjensynligt en **gensidig afhængighed** mellem sprog og den sociale verden, som ikke findes i forholdet mellem sprog og objektiv verden" (ibid:47).

Men det er avgjørende å forstå at Habermas ikke bare utvikler en diskursetikk for samtalen (som vi vender tilbake til), men en *diskursmoral* vedrørende hvilke former for praktiske diskurser det må utvikles, for å kunne si noe om "hvordan vi skal handle og forhold os til tingene og fænomenerne og ikke minst til hinanden i den sociale verden". Det er:

- *Den pragmatiske diskurs* som omhandler "hvordan når jeg eller vi bedst til et givet mål?".
- *Den etiske diskurs* som dreier seg om "hvordan bør jeg eller vi indrette vort liv, så det blir til et "godt" liv for mig eller for os?".
- *Den moralske etik*, dvs. "hvordan bør vi handle, hvis alle skal være indforstået med, at dette er den rette handling eller den rette måte at handle på?" (Glebe-Møller 1996:6).

Det er især den mulige konsekvens av pkt. (2) som fører til utsagn om at Habermas også argumenterer for at et diskursivt demokrati er lik det best-mulige-kompromiss som alle kan akseptere, og denne forståelse av Habermas bryter jo ikke med allerede etablert skandinavisk planpolitisk praksis. Men da overser man f.eks. det sentrale imperativ i Habermas' *diskursmoral* som er, at "kun de normer, der kan gøre krav på gyldighed, der finder (eller vil kunne finde) samtykke hos alle berørte parter som deltagere i en praktisk diskurs" kan gælde (Habermas 1996:86). Et kompromis kan selvfølgelig være basert på gyldige argumenter, men ikke på det minst mulige felles multiplum.

Moral-prinsippet viser at Habermas ikke mener at normspørsmål kan avgjøres ved "valg" eller flertalsavstemninger, men det synes ikke å forhindre at *konsensus* eller *kompromisser* er legitime, da de kan representere alles forståelse – oppnådd gjennom "det beste argument" - av deres følger og bivirkninger selv om man i utgangspunktet kanskje var imot forslaget (jvf. pkt.2 ovenfor). Habermas tilhører som

sagt den *de-ontologiske* tradisjon, ”dvs. den, hvor man ser på en handlings begrunnelser frem for på dens konsekvenser, eller ser på, hvad der er foreskrevet, hvad der er pligt” (Glebe-Møller 1986:13).

Disse sentrale etisk-moralske forutsetninger for en ”korrekt” konsensus eller kompromisdannelse såfremt det er uenighet, faller ofte bort når teorien drøftes eller appliseres på et gjeldende system som det norske politiske system og plandesign. Et system og design som ifølge Skivenes (2001:7) har en borgerdeltakelse som bygger på et konfliktuelt forhold mellom ønsket om politisk ”å legitimere fortsatt maktsentralisering og statlig styring” og at borgernes tolkning av at denne inkludering viser man ”er på vei bort fra en styringsforståelse av politikk”. Å utvikle den ”pragmatiske” Habermas aksepterer – som vi senere skal se – at ”makten rår” i den betydning at det må foretas valg på bakgrunn av det representative demokratiets premisser (majoritet eller at noen har beslutningsposisjon) og en seleksjon av deltakere til planprosessen, fordi det ikke er mulig at alle deltar i prosessen.

For Jürgen Habermas er måten å skape en ikke-undertrykkende fornufts- og konsensusorientert dialog å skape en ikke-undertrykkende argumentativ samtale, og dette kan best skje ved å rasjonalisere samtalen form og innhold således at alle er tilfredse med dens utkomme. Habermas ”ser et uforløst rationalitetspotentiale i fornuft og språk og ser refleksionspotentialet iboende den diskursive fornuft” (Bordum 2001:128). Hans *kommunikative etikk* er et forsøk på å gjøre denne uforløste dialog mulig, og den hviler på to prinsipper:

(1) Etableringen av en ”herredømmefri dialog” ut fra følgende premisser for en samtale eller dialog (Gregersen 1996:8):

- (a) Alle har *adgang* til å delta i diskusjonen.
- (b) Alle har i diskusjonen *adgang* til:
  - Å problematisere alt.
  - Å introdusere ethvert emne.
  - Å uttrykke *holdninger*, behov og ønsker.
- (c) Ingen er hindret i å utøve adgangen til pkt. (a) & (b) på grunn av ytre eller indre tvang.

Gjennom disse krav til samtalen kan man finne frem til folks ønsker og hva de anser som viktig, men man kan ikke vite, hvilken hensikt som ligger bak utsagnet. Det kan være det er tale om et strategisk utsagn for å sette egen eller andres vinning i forreste rekke, men det

kan også være tale om et dyptfølt behov eller en oppriktig interesse for et tema man ikke selv har direkte berøring med.

(2) For Habermas er kommunikasjon *argumentasjon*, men samtalen må ta høyde for at deltakerne har forskjellige rasjonalitetsformer, logikk og verdier for å inngå i argumentasjonen, og derfor må den reguleres. Det må utvikles en ”universal-pragmatikk” og ”universielle gyldighetskrav” for samtalen. Disse er:

a) *Forståelighet* (gælder selve formuleringen af udsagnet); b) *sandhed* (gælder udsagnets indhold); c) *rigtighed* (gælder interpersonelle relationers normative baggrund); d) *vederhæftighed* (gælder den talendes subjektive intention) (Nørager 1983:75).

Dette er for Habermas forutsetningene for å oppnå en rasjonell konsensus i samtaler, hvilket bl.a. forutsetter at deltakerne har en kognitivistisk – og ikke f.eks. strategisk, følelsesmessig eller moraliserende – innstilling til samtalen. Forutsetningene er:

...et tydelig, klart og gjennomsigtig sprog, hvor enhver ved hvad der tales om og hver enhver evner eller gør sit bedste for at sætte sig ind i alle synspunkter og argumenter, samt at man overholder de gældende (allmenne) moralsk-etiske og argumentative normer (Andersen 1983:88).

Habermas mener ikke at en rasjonell samtale også vil føre til en absolut konsensus, dvs. ”at alle er enige om alt”. Det finnes forskjellige former for ”enighet”, hvor Habermas opererer med følgende tre.

Figur 3.1 *Diskursetikk og konsensus – nivåer*<sup>9</sup>

Definition af diskursetikkens tre typer konsensus	
<b>Rationel konsensus</b>	Alle berørte er enige i en påstand, argumenterne herfor, samt at påstandens gyldigheds- og acceptabilitetsbetegnelser er indløst.
<b>Konsensus</b>	De berørte er enige i en påstand og argumenterne i dens tilhørende begrundelse.
<b>Kompromis</b>	De berørte er enige i en påstand, men er ikke enige om dens begrundelse.

<sup>9</sup> Fra Bordum (2001:45).

Som Bordum skriver (ibid) er der således grader av enighet, hvilket er avhengig av ”hvor rationelt robust den opnåede konsensus er”, men som det fremgår er et kriterie for Habermas at dialogdeltakeren kan gjøre rede for og begrunne, hvorfor de aksepterer en påstand eller et argument. Det handler nemlig om å oppnå forståelse, og ikke tvungen til et kompromiss eller konsensus. Og idealet for en absolutt rasjonell konsensus er ”at de berørte giver samme begrundelse og samme argumentasjon” (ibid:47). Rasjonalitetskravet gjør at Habermas’ begrep om konsensus og kompromis ikke motsvarer hverdagsbegrepet for disse ord, og dette ligger nettopp i kravet om at begrunnelsene er kognitivt aksepterte og felles forståtte og begrunnede.

Det man må holde fast i er, som nevnt, Habermas tilknytning til språkfilosofien, Kant’s etikk, og det forhold at dette til sammen gjør ham til en kognitivist. Habermas’ krav til den diskursive etikk betyr han mener mennesket alltid etterstreber vitensbasert, rasjonell og fornuftsbaserte argumenter, hvilket krever den kognitive attityden som grunnlag. Hans teori kan ikke rumme en non-kognitivistisk posisjon, fordi denne f.eks. vil føre til et sammenbrudd i samtalen eller underminere begrunnelsestvangen i den diskursive etikk.

### 3.6 Kollaborasjon som kommunikativ praksis

Denne korte introduksjon til Habermas’ diskursetikk er nødvendig for senere å kunne sette et kritisk perspektiv på den norske bruken av ham, og et kritisk perspektiv på den meget omdebatterte deliberative teori som også har fått en posisjon her hjemme. Tore Sager (1993) har hatt stor betydning for den kommunikative handlingsteoris posisjon i norsk planleggingsteori, men den diskursetiske Habermas har ikke hatt tilsvarende innflytelse på den offentlige planlegging.<sup>10</sup> Målet har primært vært å fremme den demokratisk-kommunikative Habermas som et legitimerende argument for å styrke det offentliges posisjon i plansystemet. Her er den kollaborative planleggingsteori (Healey 1997) og den deliberative institusjonsteori (Eriksen & Weigård 1998) mest i fokus i disse år.

---

<sup>10</sup> Og det sier jeg på tross av at Amdam-brødene og Sager har omfattende utlegninger av Habermas, og aktivt anvender hans teori i deres analytiske arbeid og som deres kritikkposisjon i forhold til plansystemet. Jeg sier det fordi de ikke f.eks. forholder seg til Habermas språk-filosofi og kritikken av ham (f.eks. maktbegrepet og synspunktet om teleologisk kommunikasjon). Man anvender heller ikke hans kritikk av systemverden til noe, og kommer heller ikke inn på om hans demokratibegrep kan romme det norske plansystem som det praktiseres. Høring og medvirkning er neppe ”nok” i Habermas kommunikative demokratioppfattelse jf. forrige avsnitt.

Utgangspunktet for den aktuelle planforskning er at planlegging er en *policy-dreven* approach, dvs. at planleggingen er en del av et system, hvor det finnes en *governance*<sup>11</sup> stil der ser policy-objektiver og strategier som formuleret af politikere, og hvor deres effektivitet blir bedømt på bakgrunn av deres out-come og kriterier relatert til disse objektiver (Healey 1997). I en policy-drevet planleggingsdesign fastlegges politiske objektiver *før* offentlig medvirkning, og ikke som et resultat av en offentlig dialogisk prosess.

Skal man i kort form (man bør dog lese Healey 1997) beskrive grunnlaget for den kommunikative planleggingsteori ift. dette utgangspunkt, kan man si den i hovedsak bygger på Habermas diskursetikk.

- En idé om å skape interaksjon og samtalesituasjoner fri for herredømme.
- Interaksjon fri for individuelle strategier.
- En dialog fri for selv-villedning, dvs. unngå misforståelse av egne interesser og neglisjering av felles interesser.
- Dialog på bakgrunn av argumentasjonsfrihet.
- Dialoger hvor alle kan delta.
- Og dialoger hvor den eneste autoritet er ”det beste argument”.

Habermas anvendes i hovedsak i formidlet form i forlengelse av de amerikanske planteoretikers bruk av ham, især med bakgrunn i John Forester’s utlegninger. Målet med å etablere en kommunikativ prosess ut fra disse forutsetninger er å skape en *samarbeidende* (collaborative) planlegging som bygger på å skape bedre institusjonelle rammer for offentlig medvirkning og en reformorientert planlegging. Målene er:

- Å redusere den institusjonelle makt og systemmakten.
- Å forbedre de ”svake interessers posisjon”.
- Å forbedre den lokale sosiale, politiske og intellektuelle kapasitet.
- Å forbedre deltakeres beslutnings- og informasjonsgrunnlag.
- Å gjøre eksperter og politikere ansvarlig overfor det offentlige samarbeidet.

---

<sup>11</sup> En definisjon av begrepet *governance* er at det ”refers to a shift from state sponsorship of economic and social programmes and projects, to the delivery of these through partnership arrangements which usually involve both governmental and non-governmental organisations working together in non-hierarchical and flexible alliances (often characterized as ‘networks’)” (Murdoch & Abram 1998:41). Healey’s definisjon av begrepet motsvarer således ikke helt denne begrepsbruk.



- Å forme hvordan folk tenker omkring ”wining and loosening”, dvs. lære dem ikke å se tap som bare et tap.
- Å engasjere planleggere i den ”offentlige resonneren” (public reasoning), dvs. bli bedre til å kunne sette seg inn i deltakernes måte å tenke på og deres fornuft på deres premisser.
- Å generere en effektiv ”structure of challenge” for planleggere og det politiske system.

Som det ses er det ikke først og fremst samtalen eller dialogen i seg selv som er i fokus her, men det *institusjonelle design* som kan fremme idéene om en kommunikativ, maktfri og politisk innflytelsesrik dialog mellom de politiske institusjoner, herunder planinstitusjonene, og borgerne.

### 3.7 Det institusjonelle design – samarbeid og kommunikativt demokrati

I forhold til Habermas og John Forester er fortalene for ”samarbeidende” kommunikativ planlegging mer orientert mot de endrede samfunnsmessige betingelser for planleggingspraksisen, selvom grunnidéene til den kommunikative etikk danner bakgrunns-teppet for den kommunikative delen av kollaborativ planlegging. Det betyr at Patsey Healey (1997), som har skrevet en grunnleggende teoretisk *torso* for kollaborativ planleggings nåværende betingelser, legger avgjørende vekt på at endringer i den sosiale verden også må føre til endringer i planleggingens institusjonelle design.

- Planlegging foregår i en verden av *multikulturelle diskurser*, hvor ”claims may arise from different systems of meaning and different modes of reasoning” (Healey 1997:52).
- Den sosiale verdens *relasjonelle kontekst* utvikler vår ”frames of reference and systems of meaning” (ibid:56).
- Det sosiale liv er både ”socially constructed’ and actively made as we live our daily lives” (ibid).
- Vi oppfatter og erkjenner hverdagslivets maktfulle strukturer gjennom ”our doing, seeing and knowing, in our systems of meaning” (ibid:57).

Den kollaborative planlegging skal fokusere på disse relasjoner i hverdagslivet, dvs. ta utgangspunkt i at folk har forskjellige private og kollektive relasjoner – f.eks. til det sted hvor man arbeider eller til ens

interesseorganisasjon. Disse relasjoner former folk til å ha særlige måter å se på, gjøre ting på og vite på. Det betyr at den kollaborative planlegging skal fokusere på, hvordan folks måte å tenke over det saken dreier seg om også er relatert til ”’where we come from’, our ’localised lifeworlds’” (ibid:62). Det er på den bakgrunn folk skaper mening.

Det sentrale demokratisk-politiske spørsmål er derfor, hvordan den politiske eller institusjonelle aktør kan opptre rettferdig og samtidig anerkjenne den sosiale forskjellighet? Og det er her det er bruk for et nytt institusjonelt design. Kanskje ikke så meget strukturelt sett som med hensyn til den institusjonelle etikk planarbeidet er basert på. Et demokratisk og diskurs etisk design som vil ta hensyn til ovenstående må ta hensyn til:

- Lokal viten.
- At det er gjennom deres livsverden folk definerer seg selv og deres identitet, får formet verdier og attityder, og utvikler sosial kapital (ibid: 97).
- At i de sosiale relasjoner og samtaler kategoriserer og klassifiserer folk hverandre (ibid:98).

Det betyr at planleggere både skal kunne ta utgangspunkt i den lokale viten, og også kunne ”lese” eller analysere, hvordan folk i samtalen direkte og indirekte omtaler hverandre som et resultat av at man bevisst eller ubevisst kategoriserer og klassifiserer hverandre. Det betyr at også folks ”analyse” av situasjonen og deltakere må med i bildet.

Hva er så den rette ”style of governance” og institusjonelle design for å arbeide ut fra denne virkelighet?

### **(1) Kommunikasjonsformen**

Med utgangspunkt i Habermas’ diskursive etikk må (1) diskusjonsstilen sikre at alle får ”en stemme” og at andre deltakere er sensitive overfor kulturell forskjellighet, hvem som taler og når, samt ikke minst tar hensyn til f.eks. et forhold som rom-arrangementet. (2) At språket som anvendes respekterer andre, dvs. at man f.eks. ikke utøver et faglig maktspråk, anvender gåtefulle utsagn eller vill-ledende argumenter. Og (3) sikre representasjon i samtalen også vedrørende de som ikke er tilstede i diskusjonen (ibid:273-75).

Dessuten skal man som sagt finne kommunikasjonsformer som respekterer livsverdenen og folks kulturelle referanser. Det vil si det skal utvikles dialogformer og former for resonnering (”styles of

reasoning”) som kan respektere folks forskjellige tankeverdener og kulturelle betydningsskjemaer. Å ta konsekvensen av dette rekker langt ut over å sikre medvirkning og dialogarenaer, og krever som jeg ser det f.eks. at planlegging skal være en planlegging for forskjellighet og individualitet som utgangspunkt for å nå kollektive beslutninger eller kompromiser. Og ikke som det fungerer i dag, hvor kollektive strukturer og løsninger overdeterminerer planpolitikken og den offentlige planlegging. Disse krav vil som et første skritt forde innføring av et kommunikativ demokrati ut fra prinsippene til Habermas kommunikative etikk og, en politisk og planfaglig respekt for at det finnes andre måter å tenke, handle og se ting på en den planfaglige og politiske systemtenkning.

## (2) Det institusjonelle design

Healey mener det er bruk for et nytt institusjonelt design til å imøtekomme noen av disse problemer. Her tenker hun ikke først og fremst på plansystemets strukturelle design, men mer på et nytt design for, hvordan man skal arbeide som kommunikativ planlegger. Hun aksepterer som utgangspunkt at planlegging er del av et styresystem basert på en *policy-driven approach*, dvs. en process hvor de politiske objektiver og strategier er artikulerte og forbundet med handlingsprogrammer (Healey 1997:215). Styring handler om å administrere og styre gjennom programmer, men for at denne modell ikke skal bli ineffektiv, må det underveis skapes mulighet for ”policy-judgments” gjort av f.eks. planleggere eller borgere. Erfaringene er også at denne form for planlegging normalt ikke medfører en inkluderende planleggingspraksis med mindre det er en del av den kommunale politiske kultur<sup>12</sup>, og derfor må man også se kritisk på den ”styre-stil” som er utviklet lokalt særlig med henblikk på hvordan man ”emphasises knowledgeable reasoning and argumentation” (ibid.219).

Healey mener derfor det må kreves en *inkluderende argumentasjonsstil*, hvorinnenfor ”different forms of knowing, different forms of reasoning and different values and systems of meaning are inter-related” (ibid).<sup>13</sup> Det betyr at retten til å bli hørt følges av plikten til å lytte, å lære og vise respekt for andre (ibid:238). Dette krever et systemisk design som inneholder følgende krav og kvaliteter (ibid: 294-310).

---

<sup>12</sup> Det er også en erfaring hos Amdam & Amdam (2000) at det er stor forskjell mellom norske kommuner i hvor høy grad de satser på å inndra borgerne, og hvordan de gjør det.

<sup>13</sup> Disse tanker, vil mange hevde, kan rommes innenfor det representative demokratis system og kooperativisme. I dens mere rigide utgaver finnes en ”kriterie-dreven” planlegging, hvor man skal oppfylle bestemte mål for å få nye bevillinger. Dette så man f.eks. miljøby-projektet, og det er en form for ”managemnet-by-objectives” som av økonomiske hensyn (cost-benefit tankegang) vinner mer og mer frem.

Figur 3.2 *Krav til det systemiske design for en inkluderende planleggingsprosess*

Modi	Krav til systemet i form av deltaker-rettigheter	Politisk, institusjonelle deltakere og borgeres plikter i praksis
<b>Rettigheter og plikter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <i>Retten til en stemme og innflytelse.</i></li> <li>◆ <i>Alle som kan vise til en interesse ("a stake") får en mulighet for å utfordre politisk-administrative beslutninger alene ut fra deres interesser.</i></li> <li>◆ <i>Å kunne klage over utilstrekkelig ansvarlighet fra myndighetenes side.</i></li> <li>◆ <i>De som er i "governance-position" skal opptre demokratiske, effektive og troverdige.</i></li> <li>◆ <i>Være oppmerksomme på deltakeres og gruppers særlige omstendigheter og verdier.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <i>Respektere loven.</i></li> <li>◆ <i>Respektere de kulturelt aksepterte moralske prinsipper (f.eks. mht. atferd overfor andre).</i></li> <li>◆ <i>De som representerer andre skal handle for og representere deres politiske fellesskap.</i></li> <li>◆ <i>Man skal være oppmerksomme, effektive og forutsigelig.</i></li> <li>◆ <i>Man skal respektere alle praktikulære omstendigheter og verdier.</i></li> <li>◆ <i>Man skal holde seg innenfor alment aksepterte prinsipper og rapportere tilbake til det politiske fellesskap.</i></li> <li>◆ <i>Man skal utvikle sin og andres demokratiske "governance" kapasitet.</i></li> </ul>
<b>Ressurser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <i>Sikre ressurser således at alle har mulighet for et minimum av livskvalitetet.</i></li> <li>◆ <i>Gi ressurser så man tillates å utøve borgerlige rettigheter som å klage og utfordre politiske beslutninger.</i></li> <li>◆ <i>Å sikre kapitalinvesteringer for å finansiere infrastruktur og arealbruk.</i></li> <li>◆ <i>Fordi det alltid vil være "vinnere og tapere" ved konkrete tiltak, å kompensere de som kommer dårligst ut ved vedtak og prosjekter (f.eks. miljø-problemer)</i></li> <li>◆ <i>At kvalitativ informasjon er tilgjengelig til en rimelig pris (f.eks. miljødata).</i></li> </ul>	
<b>Kriterier for å innløse utfordringer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <i>De som styrer er ansvarlige for å gi "good reasons" for enhver beslutning.</i></li> <li>◆ <i>De som er i "governance-roles" skal anerkjenne:</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <i>Registrere andres synspunkter for å kunne dele hverandres "concerns".</i></li> </ul>

Modi	Krav til systemet i form av deltaker-rettigheter	Politisk, institusjonelle deltakere og borgeres plikter i praksis
<b>Styrings-kompetanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <i>De forskjellige tenkemåter involvert.</i></li> <li>◆ <i>De forskjellige måter å uttrykke synspunkter og krav på.</i></li> <li>◆ <i>De forskjellige argumentasjonsformer.</i></li> <li>◆ <i>Andre styringsnivåers vedtatte strategier.</i></li> </ul> <p><i>Ta hensyn til:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <i>Den politisk-administrative arbeidsdeling mellom administrative og styrende oppgaver.</i></li> <li>◆ <i>Oppgavens distribuering mellom forskjellige administrative nivåer.</i></li> <li>◆ <i>Forsøke å sprede styringskapasiteten utover de formale styringsgrenser.</i></li> <li>◆ <i>Utvikle planleggerens etiske utfordring hen mot å bli en informasjons-mediator og "broker" (Foresters "critical friend").</i></li> <li>◆ <i>Å forbedre "maskineriet" for konfliktløsning ("the design of courts").</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <i>Alle beslutninger rettfærdiggjøres ved referanse til "agreed strategies".</i></li> </ul>

Mange vil sikkert mene at de fleste av disse krav er mulige å innløse innenfor det eksisterende norske plansystem. I dette system må politikere og planleggere delta på arenaer (høringer og innsigelser) hvor plurale interesser og verdier i prinsippet formelt kan uttrykke seg, men spørsmålet er om "systemet" er i stand til å respektere og innarbeide de forskjellige kulturelle referanser og meningssystemer? Foregår det en gjensidig forming av idéer mellom politikere, planleggere og det plurale samfunn i det norske plansystem? Finnes det i systemet mulighet for å gi rom for deltakernes empati, annerledeshet og fremmedhet? Kan man dele bekymringer av personlig, ideologisk eller religiøs art i planprosessen?

Disse spørsmål representerer problematikker som, hvis de løses, menneskeligjør planleggingsprosessen og det kan etableres en prosess som kan arbeide med det plurale samfunns mange uttrykksmåter og

krav. Og sådanne selvkritiske spørsmål bør være sentrale såfremt man ønsker å etablere deliberative prosesser.

### 3.8 Deliberativ planlegging

Man kan si at Habermas diskursetikk fordrer deliberasjon. Han ser diskurs-praksis som en åpen samtale, hvor man rasjonelt (gjennom elementene i begrunnelsestvangen: forståelighet, sannhet, vederheftighet og oppriktighet) selekterer viten, informasjon og data som de enkelte deltakere bidrar med. Derfor er kommunikativ planlegging en deliberativ planlegging, fordi den legger vekt på ”*det drøftende og grundigt overvejende*” (Bordum 2001:285). Det er deliberasjonen som skal forme den kollektive viljesdannelse vedrørende etiske forhold (hvem er jeg/vi; hva vil jeg/vi oppnå) og vedrørende de politiske mål (hva er det ”gode” liv, hva er det ”sosialt rettferdig” samfunn etc).

Det er viktig her igjen, av hensyn til den senere fremstilling av hvordan kommunikativ planlegging diskuteres her i landet, å presisere Habermas differensiering av det etiske spørsmål. Her må man som allerede nevnt skille mellom følgende nivåer (Bordum 2001:286-7).

- De *etisk-eksistensielle diskurser* som skapes gjennom livshistoriens kontekster. Her tematiseres individets eller gruppens selvforståelse.
- De *moralsk-praktiske diskurser* hvor det utvikles normer som er generaliserbare og moralsk begrunnet.
- De *etisk-politiske diskurser* der man som nevnt er pragmatisk orientert og kompromissøkende, og hvor den kollektive identitet forsøkes avklart. Her stilles således spørsmålene om identitet og tilhørighet.

Hver enkelt diskursform stiller således spesifikke krav til kommunikasjonens innhold og mål. Dette er ofte ikke klart i bruken av Habermas’ diskursetikk, men det har betydning når man – som f.eks. Amdam & Amdam (2001) – forsøker å omsette hans diskursetikk til praksis, organisatorisk og innholdsmessig. Bordum (2001:287-88) gir selv denne figurative oversikt over disse diskursformers tematikk og funksjon:

Figur 3.3 *Habermas etisk-moralske diskursnivåer og deres tematikk*

Diskurs	Tematik	Funksjon	Iagttagelsespunkt
<b>Etisk-eksistentiel</b>	– Hva er godt for mig eller os	– Selvforklaring	– Lokalt perspektiv kontekstuellet forankret i en livsform: - spørsmålet om "det gode liv", lokale verdier og interesser
<b>Moralsk-praktisk</b>	– Hva er like gyldigt for alle berørte	– Finde universaliserbare verdier og interesser	– "The moral point of view": - er det "like godt for alle", universielt begrundede og forpligtende for alle
<b>Pragmatisk-politisk</b> <b>Etisk-politisk</b>	– Hvordan kan vi handle selv om vi ikke har opnået enighed	– Kompromis mellem non-generaliserbare interesser	– Konkurrerende perspektiver

Nettopp for *ikke* å redusere disse spørsmål til f.eks. flertalsavgjøringer, vektlegger Habermas den kognitive dimensjon så meget, fordi det da fordres dels argumentasjon og dels "intersubjektiv bekreftet gyldighet" i en deliberativ prosess (ibid). Deliberasjon basert på ovenstående diskursetiske prinsipper vil også sikre en respekt for mindretallet, fordi den fordrer åpenhet og generaliserbarhet, og anerkjennelse av den andre parten som likeverdig i debatten.

I motsetning til den amerikanske diskusjon av kommunikativ planlegging med utgangspunkt i Habermas og den amerikanske pragmatisme, hvor det bl.a. legges vekt på språkets maktformer og muligheter samt også erfaring og praksis, så er den europeiske diskusjon bundet til å se på demokratiet som *styringsform*. Man ønsker å revitalisere det representative demokrati "innenfor rammen av et etisk integrert statsborgerkollektiv, der konsensuell, deliberativ problemløsning gjøres til politikkenes primære *modus operandi*" (Eriksen & Weigård 1998:37).

Teorien om det deliberative demokrati i den her introduserte utgaven, følger tett opp av Habermas fremstilling av diskursive og prosedyrelle betingelser for samtalen (Amdam & Amdam 2000, Eriksen & Weigård 1998, 1999). Målet i en deliberativ praksis er, som jeg leser det, å legge til rette for at argumentativ rasjonalitet blir målestokken

for den politiske samtalen. Argumentet er at de politiske prosesser faktisk allerede foregår på deliberative premisser, idet (Eriksen & Weigård 1998:52):

- Menings- og viljesdanningen i en lovgivende forsamling tar utgangspunkt i **pragmatiske diskurser**, som i første rekke går ut på å klargjøre faktiske forhold for å kunne foreta rasjonelt valg der mål og verdier forutsettes gitt.
- Neste skritt er så å komme frem til hvilke mål og verdier som skal legges til grunn for politiske valg ... det kunne dreie seg om en **etisk-politisk diskurs** om hvilke veivalg [ut fra bestemte kulturelle og historiske tradisjoner] som i en gitt situasjon representerer den autentiske livsform. Det er med andre ord snakk om et hermeneutisk forsøk på å komme til klarhet omkring sin kollektive identitet og betingelser for det gide liv.
- I andre sammenhenger kan det dreie seg om en **moralsk diskurs**, det vil si en behandling av normative spørsmål som bygger på den kantianske tradisjon om å finne universielle prinsipper for rettferdighet.

I den deliberative prosess søker man således en avklarende diskusjon av en gitt problematikk av moralsk, etisk eller annen art. Maktforhold kan ikke nøytraliseres, samtalen er ikke verdifri, og derfor må ”fremforhandlede kompromisser” ses som en overenkomst ”som balanserer motstridende interesser (ibid:53). Og til slutt må den politiske viljesdanning legitimeres gjennom den rettslige diskurs (planlov, juridisk bindende avtaler mv). Det er derfor meget rimelig å omtale den deliberative teori som ”en *refortolkning* av det institusjonaliserte parlamentariske demokrati” (ibid:57), som vi kender det i Norden. Dette demokrati fungerer i prinsippet ut fra de deliberative grunnprinsipper om rimelighet, rettferdighet og fri deltakelse i samtalen. Det viktige argument er at diskusjon og argumentasjon er en annen måte å treffe beslutninger på enn f.eks. forhandlinger, avstemninger eller bruk av regler. Dette fordi en diskusjon er bedre til å ”avsløre privat informasjon, svekker betydningen av rasjonalitet, tvinger aktørene til å rettferdiggjøre sine krav, muliggjør pareto-forbedringer<sup>14</sup>, øker fordelingsrettferdigheter etc” (Eriksen 2000:512).

Deliberasjonen har i denne utgaven ”et kommunikasjonsteorisk fundament” som er dagligspråket som ”koordineringsmedium” og

<sup>14</sup> ”Pareto-prinsippet” krever at ”de sociale beslutningsprosedyrer respekterer enstemmighet mellom de enkelte beslutnings-takere” (Sager 1998:103, min oversettelse). Et sentralt diskusjonspunkt ift dette er derfor ”loyalitet” og dens konkret-empiriske mulige grenser.



Habermas "gyldighetskrav". Taleren "påtar seg en forpliktelse til å gi overbevisende grunner som kan stå seg mot eventuell kritikk for at talehandlingen er gyldig" (ibid:46). Gyldigheten skal ikke kun være relatert og sikret i forhold til den diskursive etikks krav, men også ift. tre verdener for virkelighetserfaringer (ibid:45).

- (1) Den *objektive* verden som består av "alle faktiske saksforhold" og andre forhold man kan innta en objektiverende holdning til.
- (2) Den *sosiale* verden som betegner den "normative kontekst som vi inngår i og må forholde oss til". Denne kontekst fastlegger bl.a. hvilke former for samhandling som er legitimerede mellommenneskelige relasjoner.
- (3) Den *subjektive* verden "av indre, personlige opplevelser (hensikter, tanker, holdninger, ønsker, følelser osv.)".

De tre gyldighetskrav – sant, riktig og oppriktighet ("at taleren virkelig mener det") – tilsvarer i nevnte rekkefølge de tre erfaringsverdener, og poenget er at samtalen, for å få virkning, må "ramme" en eller alle av disse verdener og deres gyldighetsfordringer.

Den ideale deliberative teoris forventning om en offentlig deliberasjon som bygger på deltakernes frihet, saklighet og likestilthet er imidlertid, ifølge Weigård og Eriksen, problematisk, også selv om den bygger på "et forståelsesorientert grunnprinsipp" for kommunikasjonen (ibid:47). For det første kan ikke alle borger ytre seg, fordi det ikke er mulig for alle å møtes ansikt-til-ansikt. For det andre betyr det representative demokrati faktisk at "de valgte representantene gis frihet *fra* sine velgere" til å samtale om løsninger som de finner fornuftige (ibid:47). Det representative demokrati bygger nettopp på at det etableres et politisk styre som følger "helhetens" interesser guidet av "the general good, resulting from the general reason of the whole" (Edmund Burke, her ibid:42).

På den tredje siden forutsetter et deliberativt demokrati at det er et demokrati som utvikles gjennom "public arguments and reasoning among equal citizens", og disse borgere deler en *forpliktelse* på å finne løsninger på kollektivt definerte problemer som nettopp er definert gjennom "public reasoning" (Jean Cohen, her ibid:43).

Så det politisk-demokratiske problem synes å være å skape muligheter for et demokrati som er basert på en offentlig dialog, der er saklig og kun uttrykker "det bedre arguments tvang" (Habermas, her ibid), utøvd formelt mellom likestilte parter, men innenfor det representative

demokratis rammer, hvor beslutnings- og initiativprosesser er politiske. Og det er her man kan vende seg til Jürgen Habermas og hans idé om at den ”handlingskoordinerende kraften som ligger immanent i vår språklige kommunikasjon” (ibid:44), i kraft av språkets rasjonelle kraft innenfor en diskursiv etikk som skissert tidligere. Det er i språket vi søker en forsikring om at ”vi ser ting på samme måte” og har samme situasjonsdefineringer. Tvangen i det beste argument fremmer en rasjonell refleksjon over, hva som er fornuftig og hva som har gyldighet.

Skal man følge Eriksens & Weigårds tankegang kan man således si at man har løst samtalens mellommenneskelige problem, nemlig ved gjennom rasjonelle prosedyrer å sikre at deltakere snakker seg frem mot ”det samme språk” frem for å ”snakke forbi hverandre”. Men man har ikke løst det politisk-demokratiske problem: - hvordan omsette den kommunikative etikk og det diskursive demokrati til et politisk system som hviler på det representative demokrati og en hierarkisk styringsmodell?

Man kan – som det senere skal vises – forsøke å løse dette ved ikke å stille spørsmålstegn ved dette forhold, og utvikle forskjellige kommunikative strategier for de forskjellige nivåer (Amdam & Amdam 2000). Men man kunne også forsterke kritikken av maktens institusjonelle design og fremstille de mikrososiale maktforhold i institusjonene (Flyvbjerg 1991). Eller man kan som Habermas og Eriksen & Weigård satse på *legitimeringsprosedyrer* som løsning. En sådan planleggingsmodell har tre modi (Eriksen & Weigård 1998:52):

- (1) Et politisk utgangspunkt i en *pragmatisk diskurs*, hvor den lovgivende forsamling (og/eller institusjoner) ”klargjør faktiske forhold for å kunne foreta et rasjonelt valg der mål og verdier forutsettes gitt”.
- (2) Neste skritt er *etisk-politisk*, dvs. å ”komme frem til hvilke mål og verdier som skal legges til grunn for politiske valg”.
- (3) Eller man kan utvikle en *moralsk diskurs*, dvs. forsøke å finne ”universielle prinsipper for rettferdighet” vedrørende det saken gjelder.

Disse tre modi skal så ifølge Habermas sikres gjennom *prosedyre-regulerte forhandlinger* (som f.eks. skissert i PBL) og *juridiske diskurser* (f.eks.RPR). Målet er således at den politiske viljesdanningen skal ”munde ut i vedtak som er formulert i rettslig terminologi” (ibid:54). Målet for den kommunikative planlegging må således være at den ”uformelle meningsdannelse” som den foregår f.eks. gjennom

medvirkningsmøter eller ”dugnads-møter”, og som uttrykkes som valg, kompromisser eller (sjeldent) konsensus, institusjonaliseres i en legitimert politisk beslutningsprosess og i siste ende i en legitimert juridisk diskurs (kan være en arealplan eller lovendring).

Det som skisseres her er en modell hvor den rasjonelle argumentasjonsprosess settes i sentrum innenfor det eksisterende institusjonelle design. Målet er å oppnå enighet gjennom drøftelse, og gjennom en drøftelse som lever opp til Habermas teori om kommunikativ (sam)-handling. Teorien gir inntrykk av at makten ligger i den felles diskusjon, og i det beste arguments kraft. Og det endelige mål er som det sies:

Gjennom denne prosessen [å] transformeres den kommunikativt skapte makt til administrativt anvendbar makt (ibid:55).

Man kan derfor si at Habermas kommunikative handlingsteori og diskursetikk her blir anvendt til å legitimere et allerede eksisterende styringssystem og praksis for offentlig planlegging. Å tilføje et *dialogisk* element forandre ikke dette, men kan kanskje understøtte legitimiteten i et politisk system hvor ”makthaverne må søke oppslutning i en kritisk offentlighet. Her kan man få en test på beslutningstakernes legitimitet” (ibid). Men det endre ikke på hva som skjer diskurs-demokratisk, hvis politikerne ikke har denne legitimitet. Nemlig ingenting.

### 3.9 Noen kritiske terskler

Nå sier Eriksen & Weigård at det Habermas gjør i sin diskusjon av deliberativt demokrati er ”en *refortolkning* av det institusjonaliserte parlamentariske demokrati” (ibid:57), men han krever vel også at det skal være radikalt demokratiske arenaer for deliberasjon i praksis; inkluderende muligheten for å delibrere etisk-politiske, etisk eksistensielle og moral-praktiske diskurser? Kan dette reduseres til – som i det norske plansystem og medvirkningsdemokrati – å diskutere saks-spørsmål under gitte forutsetninger (allerede eksisterende plan-forslag)? Rommer det representative demokrati og medvirkning mulighet for å utøve disse fordringer prosessuelt? Eller er det alene kommunikativ *rasjonalitet* som er målet, for å effektivisere plansystemets ”demokratiske delttakelse” og høyne vedtaks legitimering? Prioriterer man den ”kognitive dimensjon”, fornuften, etikken, moralen og forståelsen bedre i denne bruk av Habermas, enn under de diskursive forhold som bærer det nåværende system?

For Eriksen (2000:509) kan de *normative* spørsmål avgjøres rasjonelt, når de ”reiser kunnskapskrav”. Hvor det for Habermas er et spørsmål om å utvikle en diskursiv *etikk* for å fremme en rettferdig dialog og fremme mulighetene for konsensusoppgjøring, er det for Eriksen (og som vi senere skal se for Amdam & Amdam) et spørsmål om, hvordan *rasjonelle* dialogformer kan fremme effektivitet og samordning.

Som sagt, kun det ”bedre arguments tvang” gjelder som retningsgivende for samtalen, og det krever en dialogisk prosess, hvor samtale-etiske kriterier må opprettholdes under alle omstendigheter. Det norske plansystem rommer enn ikke en fordring om at *om* man besitter ”deliberative evner” (- og hvem gjør ikke det?) så har man rett til å ”delta i alle stadier av *beslutningsprosessen*” (Eriksen & Weigård 1998:43, min kursivering). Man har nettopp kun en formell rett til å ”sette saker på dagsorden; foreslå løsninger og argumentere for eller mot forslag” (ibid) i medvirkningsprosessen. Men det er jo ikke det samme som å delta i beslutningsprosessen.<sup>15</sup>

Det er samtalen om ytringer der er i sentrum hos Habermas, og betingelsene for å vurdere og bedømme dem. Her er et normativt utgangspunkt at taleren har *påtatt seg en forpliktelse* til å følge talens etiske fordring, nemlig talens gyldighetskrav (sant, riktig og oppriktighet), fordi dette så å si er forutsetningen for å bli tatt på alvor. Det betyr ikke at Habermas naivt forventer at språket i seg selv sikrer sannhetsytringer, men at gyldighetskravene sikrer språkets handlingskoordinerende mulighet, fordi det forventes validitet i det som blir sagt. Man sikrer gjennom denne normativitet at deltakerne vet de er med i en enighetssøkende prosess basert på ”saklig, rasjonell argumentasjonsutvikling” (ibid:46).

Dette er ikke sikret i den norske medvirkningsprosess, fordi det her ikke er tale om et diskursetisk dialogforum, og det er nettopp begrensningene i disse former for offentlige samtaler Habermas er oppe mot. Man kan f.eks. ikke ”tillempe” Habermas diskursetikk til å kunne være en del av en gjennomtvunget ”kompromis” gjennom (flertals- eller politiske) beslutninger, når det for Habermas kun kan være tale om en diskurs-etisk og kognitivt basert kompromis.

Når Eriksen & Weigård (ibid:48) medgir at moderne samfunn kjennetegnes ved *verdipluralisme* så må deres løsning bli – for å oppnå en holdbar konsensus eller kompromis – at denne pluralisme sikres gjennom en juridisk legitimert ”beskyttelse”. Å hevde at ”vårt demokrati er i mange grunnleggende hensesnder et deliberativt

---

<sup>15</sup> For en kritikk av ”offentlig medvirkning” i Norge og Danmark, se Pløger (2001b).

demokrati” (ibid:57), er bevisst å undergrave radikaliteten i Habermas teori om kommunikativ handling og diskursiv etikk. Det er å vende tilbake til ”søppelbøttemodellen” og den inkrementelle praksis som ”demokratiets” viktigste grunnlag. En ”henvisning til prinsipper for rimelighet og rettferdighet” (ibid) vil her være en henvisning til politisk definerte rammer, og ikke en henvisning til offentlig dialogisk og diskurs etisk funderte prinsipper. Man bør vel ta konsekvensen av at ”den demokratiske retsstat rett forstått *selv* gir målestokkene for kritikk” (ibid), ellers er det vel ikke riktig mening i å beskjeftige seg med kritisk teori? Å si at Habermas deliberative demokratiforståelse ”blir et noe svakt utgangspunkt” for å arbeide hen mot deliberative reformer (ibid) viser kanskje at Habermas’ diskursetikk er for radikal og kritisk til det norske politiske system og plansystemet, eksisterende institusjonell makt og institusjonelle maktformer skal ikke endres, men legitimeres med nye begreper.

Eriksen (2000) har levert en noe aggressiv motkritikk mot kritikere av den deliberative teori, og han forsøker her å presisere at hans begrep om ”rasjonelle konsensus basert på ’herredømmefri kommunikasjon’ oppretholdes, men reserveres for normativ standardsetting” (ibid). Det må jo betyde at Habermas normative diskurs skal fungere som abstrakte prinsipper for handling (”normativ standardsetting”), men ikke som grunnlag for selve kommunikasjonen i praksis. Habermas erkjenner jo selv det er tale om idealtyper, men er det da ikke selvmotsigende at den deliberative teori baserer sin ”drøftelses-etikk” på disse abstrakte teorier? Eller følger det ikke noen konkret praksisambisjoner av teorien om deliberasjon? Eller er det formen som er målet og ikke innholdet?

Noe kan tyde på dette når Skivenes skriver følgende om målet for offentlige foraer for deliberasjon:

Det etableres fora for å begrunne standpunkter, bibringe informasjon og få frem gjensidige argumentasjonsutvekslinger. Ved at borgerne møtes til debatt kan meninger dannes og endres, og det er slike offentlige meningsdannelsesprosesser som er avgjørende for kollektive beslutningers oppslutning og legitimitet (Skivenes 2001:6).

Man skal inkludere og ansvarliggjøre offentligheten, men det sies intet om argumentasjonsformen som må fremmes (f.eks. en diskursiv etikk) når målet er at borgerne skal samhandle ”omkring hva som bør gjøres og hvilke oppgaver og problemer det skal være kollektiv håndtering av” (ibid:8). En deliberativ offentlighet som er uten diskursiv

demokrati og en diskursetikk vil betyde at det ”ikke [blir] lagt vekt på at borgerne skal være med å finne ut hvilke tjenester ... ’det virkelige er behov for’” (ibid:10).<sup>16</sup>

### 3.10 Oppsummering

Deliberasjon egner seg best til små grupper (Eriksen 2000), og derfor er teorien kanskje et problem når den anvendes som en generell teori for planlegging (medvirkning og høring). Her tenkes det ikke kun på representativitetsproblemet, men også på tendensen til å se rasjonalitet og tidseffektivitet som legitime argumenter til å foreta en selektiv utvelgelse av deltakere som etableringen av små grupper krever. Deliberasjon er således sett som en ”carefull consideration” eller diskusjonen av ”det fornuftige i noe”, og en deliberativ handling har følgende karakteristika (Bloomfield 2001:503).

- Deliberasjon medfører normalt en sosial interaksjon basert på ”face-to-face meetings”, ikke minst fordi prosessen hviler på en utstrakt grad av *tillit*.
- Språket er konstitutiv for en deliberativ prosess, fordi den er basert på deltakernes refleksive engasjement.
- Prosessen krever at deltakere skal vurdere og respektere ”the positions of others within ’morally reflective communities’”, hvilket som John Forester hevder, krever ”embodying respect, paying attention, employing critical judgement, and build relationships” (ibid).

Som regel mener man det hos Habermas finnes et krav om oppnåelse av konsensus<sup>17</sup>, mens tillit er avgjørende for et holdbart positivt resultat. Konsensus forventes også å være nødvendig for å oppnå et legitimt resultat, men som Bloomfield bemerker betyr konsensuskravet jo også en eksklusjon av synspunkter og gjenstridige (uenige) aktører. Den deliberative prosess er således en prosess som legitimerer at det her er en spesifikk utviklet form for ”public reason”.

Mange vil som nævnt ikkert mene, at denne beskrivelse af kommunikativ og kollaborativ planlegging kan sies som en beskrivelse av de faktiske forhold og idealer i den norske planpolitikk. Men når det handler om å ”omsette teori til praksis” er man heller ikke nådd særlig langt i den norske praksis (se Pløger 2001b). Skulle man karak

---

<sup>16</sup> Skivenes siterer her ”Fornyelsesprogrammet 2000:8”.

<sup>17</sup> Hva det ikke gjør, se Bordum (2001).

teriserer de ”felles” bestrebelsler som kunne finnes mellom disse teorier og norsk planlegging kunne det være på følgende måte:

- I dag må planlegging og offentlig planlegging sees som situert innenfor et verdi-pluralistisk samfunn, hvor det institusjonelle design viser sine strukturelle grenser særlig med hensyn til hva det medfører å være lovmessig forpliktet på offentlig kommunikasjon.
- Målet er å gjenvinne en ny rasjonell arbeidsform med utgangspunkt i samarbeid og kommunikasjon.
- Det er også tale om en felles neo-modernistisk ambisjon, fordi det bygges på at opplysning, fornuft og at det rasjonelle argument må vitaliseres som basis for konsensus eller kompromiss fremfor makt, strategier og interesser.
- Man vil – ihvertfall forskerne - vitalisere den politiske planlegger gjennom å forbedre planleggerens muligheter for kommunikasjon (og ikke bare forsvare bypolitikken) og refleksjon (overfor motforestillinger).

Vi ser imidlertid nå sterke politiske ambisjoner om å skape grunnlaget for den neo-rasjonelle planlegger i form av utviklingen av forskjellige veiledninger og KU (Pløger 2001a). Politisk vil man ad den vei vitalisere planleggerens rasjonelle handlingsrom for å oppnå en mer holdbar konsensus eller et bedre kompromiss. En vesentlig metode i dette arbeid er å utnytte det juridiske grunnlag for planleggingen som finnes gjennom planloven, veiledninger og KU-krav. Idéen er dog at man skal anvende disse redskaper nettopp som et middel til veiledning for valg og eventuelt som redskap for å avgjøring meningsforskjelle, og skal ikke anvendes som de politiske planmyndigheters maktmiddel i seg selv. Det store mål er således å utvikle ”enhets- og enighets-skapende” prosesser som kan effektivisere planleggingen tidsmessig og sikre holdbare beslutninger og vedtak.

Såfremt idéene til den kommunikative og kollaborative planlegging ble fremmet i norsk sammenheng vil det kunne ha følgende konsekvenser:

- Det vil – som også Amdam & Amdam (2000) viser til – kunne styrke ”bottom-up” demokratiet, dvs. planlegging fra ”neden”.
- En kommunikativ etikk i Habermas’ forstand vil fremme en *likeverdig* dialog sett i forhold til de neo-rasjonelle tendenser og medvirkningsprosedyren. En kommunikativ etikk vil styrke borgernes reelle planinnflytelse fremfor at deltakelse er redusert til medvirkning, høring, arbeidsbok eller dugnadsmetoden.

- En kommunikatív etikk innfører *transparens* i prosessen, fordi det kreves sannhet, ærlighet og oppriktighet.
- Kollaborativ planlegging fordrer utfra Healey at planleggere blir selvkritiske og kritiske overfor det system og institusjonelle tenkemåter som de representerer.
- Kollaborativ planlegging krever et nytt institusjonelt system, hvor borgerne tilbys flere profesjonelle ressurser for deltakelse, får mulighet for å utvikle sin ”faglige” og politiske kompetanse og mulighet for å delta i den kollaborative administrasjon av vedtak, prosjekter og prosesser.

Men selvfølgelig kan det også stilles kritiske spørsmål til teorien og dens praksis-anvisninger. Noen av de viktigste er:

- Når man bygger på en selektiv deltakelse av interesserte eller berørte borgere er spørsmålet stadig, hvem som skal inkluderes, dvs. hvordan skal de identifiseres?
- Man kan også si at ihvertfall teorien om kollaborativ planlegging – som de norske idéer om ”å samordne gjennom samtale” (Amdam 1998) – legger for meget vekt på den ”ideale samtale” som et vedheng til planen, og ikke omvendt.
- Man kan heller ikke innenfor det nåværende system dispensere fra dets *rasjonale* som ligger i dets strukturer (maktposisjons hierarkier), og prosedyrer og regler (systemets legale rett til å ”gjøre en forskjell” rent maktmessig).

Andre kritiske spørsmål kunne være begrunnet<sup>18</sup>, men poenget er at den Habermasianske diskursive etikk, og de systemiske idéer bak teorien om kollaborativ planlegging, tilsammen angir en konseptuell ramme for endringer av planleggingsprosessen, planleggingsfunksjonen og planleggingens rolle i byutvikling som i seg selv har relevans for det norske plansystem. Store dele av disse tanker er faktisk mulige å innløse innenfor det nåværende system, som Amdam & Amdam (2000) viser, men den største utfordring er at teoriene kan utfordre eksisterende politiske og institusjonelle maktstrukturer, fordi det kreves en åpen, refleksiv og (selv)kritisk planpraksis. Disse forhold diskuteres i de følgende avsnitt.

---

<sup>18</sup> Se f.eks. temanummeret om Bent Flyvbjerg's bok ”Rationality and Power” i *International Planning Studies*, Vol.6, No.3 2001 (pp.249-92).



## 4 Kommunikativ planlegging i Norge

### 4.1 Innledning

Man kan med noen rett hevde at kommunikativ planlegging er mye diskutert her i landet, men det har ikke vært noen forsøksprosjekter som direkte har anvendt teoriene i praksis. Det har vært en rekke studier av ”planlegging som kommunikasjon” i forskjellige former, hvor det teoretiske landskap fra ”kommunikativ planleggingsteori” sies å ha vært anvendt som avsett.<sup>19</sup> Da det teoretiske grunnlag allerede er diskutert skal det her følges et par andre spor, nemlig:

- Hva menes med kommunikativ planlegging i en norsk kontekst?
- Hvilket institusjonelt og demokratisk kommunikativt design arbeides det ut fra eller henimot?

I det siste spor blir den deliberative teori inndratt, da det er denne posisjon som synes å ha vunnet frem i diskusjonen av demokrati, politikk og planlegging (se f.eks. ARENA-programmet).

### 4.2 Planleggingens aktuelle dilemmaer

I de seneste 10-15 år har de sentrale statlige myndighetene som nevnt igangsatt et formidabelt arbeid med å styrke planlovens posisjon og funksjon i samfunnsstyringen. Planlovutvalgets arbeide er kun det siste utspill i en lang rekke initiativer som inkluderer estetikkparagrafen, konsekvensutredning, kulturminneforvaltning, krav til boligbygging, arkitektur og omgivelsesproduksjon. Det er neppe

---

<sup>19</sup> Fra en omfattende litteratur kan nevnes Amdam & Amdam (2000), Amdam et.al. (1998) og Eriksen & Weigård (1997).

vanskelig å få aksept for at si at planleggingen historisk sett har vært og aktuelt er preget av:

- Fysisk planlegging fremfor andre former for planlegging.
- Prioritering av tekniske løsninger på spørsmål som miljø, estetisk og boligmessig kvalitet og formningen av våre sosio-romlige omgivelser.
- Lover og regulativer som arbeidsgrunnlag, hvor det til stadighet utsendes veiledere på forskjellige områder.
- Kontroll og styring fremfor dialog. Medvirkning og høring er del av en strukturert prosess som skal effektivisere planleggingen og redusere konfliktmulighetene.
- Man kan derfor beskrive den planfaglige ambisjon som synoptisk og den daglige praksis som inkrementel.

I og med at det stilles stadig høyere krav om effektivitet og etableringen av en rasjonell og forutsiglig planprosess, er planleggerens utfordring å skulle fungere innenfor et system som på den ene siden bygger på en formell deltakelse av berørte parter med begrenset innflytelse og uten beslutningsmakt, og på den andre siden er det en form for deltakelse hvor det likevel forventes en åpen demokratisk og kommunikativ dialog: - Alle berørte parter har rett til å uttale seg og bli hørt, man har rett til all relevant informasjon, man har krav på dialog med planmyndighetenes representanter som er planleggerne, og denne dialog skal bygge på forståelighet, sannhet, oppriktighet og normativ ærlighet helt i Habermas' ånd.

I praksis - i den politiske "virkeligheten" - er det som nevnt stadig samordningsproblemer som dominerer den sektordelte planleggingen, det er her et problem at deltakerne representerer særinteresser og utøver et strategisk arbeid for å få disse gjennom. Disse hverdagsproblemer har økt interessen for kommunikativ planleggings styrke og svakheter (se f.eks. Amdam 1998, Amdam & Amdam 2000). For den videre forståelse av hvorfor den kommunikative planlegging nå ser ut til å få en mer sentral posisjon i planpolitikken og i den daglige arbeid, kan det kanskje hjelpe å se på, hvilke dilemmaer som den internasjonale planlitteratur har utpekt som de viktigste (se f.eks. Allmendinger 2001, Allmendinger & Chapman 2001, Douglas & Friedman 1999, Healey 1997). De dilemmaer som beskrives er følgende:

- Politisk sett ønskes det et plansystem som er rasjonelt og instrumentelt oppbygd og samtidig skal planleggingsprosessen innfri politiske krav om en demokratisk og dialogorientert praksis.

- Offentlig planlegging er plassert mitt mellom et top-down plansystem regulert via lover, regulativer og politiske beslutninger før dialogen, og et politisk krav om å skape mer rom for ”bottom-up” planlegging, dvs. planlegging initiert nedefra av de problemer som defineres av de berørte partene (LA 21 er et eksempel på denne strategi).
- Politisk sett er idealet for den offentlige kommunikasjon å oppnå konsensus via kompromisser samtidig som det skal arbeides i det plurale samfunn, hvor sterke særinteresser organiserer seg effektivt og maktfullt, og hvor lokalsamfunnsforhold forandres hastig og av krefter som ofte er uten for lokal rekkevidde.
- De kommunale plansystemer bæres av et utidssvarende institusjonelt design som ikke er gear’et til omstilling, dialog i et verdipluralistisk samfunn, og styrt av administrasjons- og kontrollfunksjoner fremfor utviklingsfunksjoner.
- Plansystemet er et svakt demokratisk system, fordi planprosessen ikke sikrer at ”svake” parters eller partikulære behov innarbeides (etnisitet, kjønn, homoseksualitet, handikappede, fattige, misbrukere etc).

Disse dilemmaer er ikke fremmed for en norsk virkelighet. Planleggingen befinner seg i en permanent konflikt mellom system og livsverden, som Habermas har definert det, i det den både er underlagt systemkrav om en rasjonalisering og et ”livsverdens-krav” om at den borgerlige offentlighet skal bli mer ”bottom-up” demokratisk. Det synes å være utbredt enighet om at borgerne skal inddras mer, og dvs. mer på deres egne premisser.

#### 4.2.1 En liten utdyping av den teoretiske scenen vedrørende interessen for kommunikativ planlegging i Norge

Interessen for den kommunikative planlegging er således ikke dukket opp ut av ”den blå luft”. Det kan især spores en økende politisk og planfaglig interesse for kommunikasjon som et *virkemiddel* til å effektivisere og rasjonalisere planprosessen. Det finnes også en faglig interesse i å finne bedre metoder til å utøve offentlig planlegging i en stadig mer kompleks verden, dvs. i en verden hvor mange interesser og maktfulle organisasjoner melder seg på i planprosessen.

- (1) Politisk foregår det kontinuerlig et arbeid med å effektivisere planprosessen og gjøre resultatene mer forutsiglige og holdbare. Politisk er det stilt krav om at også arbeidet etter plan- og

bygningsloven skal bli mer forutsiglig. Det finnes mao. et politisk ønske om å kunne *legitimere* resultatet av planarbeidet og prosessen bedre på et demokratisk-partisipatorisk grunnlag. Et middel i dette er å skape holdbare kompromisser eller konsensus utferdiget i demokratisk legitime rammer. Det skal etableres gode prosesser hvor deltakerne føler de har innflytelse, og beslutninger skal tas på bakgrunn av en gjensidig forståelse av de nødvendige prioriteringer, og mål og det formodes å styrke både eierskapet til planene og den demokratiske legitimitet.

- (2) Planfaglig kan man spore en utilfredshet med den instrumentelle planleggings dominans, og en frustrasjon over å mangle ”gode” (ikke-formaljuridiske) redskaper for konfliktløsning. Medvirkning og høring kommer for sent inn i prosessen, og selv om det skapes dialogforaer umiddelbart etter at et planprogram er vedtatt består problemet: - Man må utvikle bedre redskaper til å skape en felles oppfattelse av problemene, situasjonen og gjerne fremme en fremtidsrettet verdidebatt.

Som nevnt finnes det et sterkt politisk ønske om å skape bedre samordning vertikalt (mellom stat, fylke og kommune) og horisontalt (mellom sektorer), og det foretrukne middel synes å være samordning gjennom samtale (Amdam 1998). Man streber etter en mer effektiv, rasjonell og forutsigelig planprosess (ikke minst for styresmaktene), og ideelt sett skulle dette være på bakgrunn av en rasjonalitetsforståelse hvor rasjonalitet er ”å kunne handle på en måte som tåler kritikk” (Amdam & Amdam 2000:126).

Det har i den sammenheng vært jobbet meget med utviklingen av plansystemet både med hensyn til virkemiddelsiden (KU, estetisk veiledning, kulturminnevern etc) og prosesssiden (medvirkning når og hvordan). Forskningsmessigt har det også vært fokusert meget på forskjellige sider av planleggingen – virkemiddel så vel som prosesssiden. Og selvfølgelig har det i mange av disse studier vært anvendt teoretiske ansatser. I NOU (2001: vedlegg 5) har Terje Holsen & Asle Moltumyr forfattet en liten oversikt over ”utviklingen i den plan-teoretiske tenkning”, hvor de legger vekt på at pluralisme i verdier, og erkjennelsen av at det i planleggingsprosessen ”utvikles ideer og oppfatninger om hva som er verdier”, har gjort det nødvendig å fokusere på medvirkningsprosessen. Holsen & Moltumyr utlegger teorien om kommunikativ planlegging som følger (NOU 2001:323-24):

- Den kommunikative planleggingsteorien er prosessorientert, og bygger på en kommunikativ rasjonalitetstankegang.

- Vi bør skifte fra en individuell, subjekt-orientert forestilling av fornuft, til en tankegang formet av intersubjektiv kommunikasjon.
- Den kommunikative rasjonalitet innebærer at en lar argumentene bryne seg mot hverandre, og at det beste argument vinner.
- En beslutning er kommunikativ rasjonell når beslutningen er blitt nådd gjennom konsensus der alle involverte har deltatt, der alle deltakerne har hatt like forutsetninger, og er full informert.

Rapporten nevner at det har vært en kritikk av posisjonen, men den utdypes ikke. Sett positivt synes man politisk å være klar over at det må arbeides med å utvikle et teoretisk grunnlag for planarbeidet og planpolitikken, men det skjer på et applikasjonsnivå, dvs. man ”overtar” en teori og appliserer selektive deler av den på en norsk kontekst uten å begrunne om det er mulig og uten å spesifisere den norske konteksten. Et eksempel på dette er at man anvender en selektiv bruk av Habermas uten å argumentere for at ”seleksjonen” er holdbar ut fra Habermas selv. Et annet problem med teori-applikasjon som arbeidsmåte er, at man nemt kan komme til å begrense mulighetene i teoriene og i stedet lytte for meget til f.eks. politiske signaler om ”hva det er bruk for”. Dermed negligeres teoriens politikk- og plankritiske dimensjoner.

#### 4.2.2 Hvor befinner den plankritiske diskusjon seg aktuelt?

1996 var temaet for den årlige konferansen i *Forum for Utdanning i Samfunnsplanlegging* (FUS) nettopp *Kommunikativ planlegging: retorikk og medvirkning*, og i år 2001 var John Forester ”key-note speaker” i dette årlige forum. I FUS regi hadde man allerede ved mødet 1996 *medvirkningsplanlegging i praksis* som tema, og 2001 var temaet kommunikasjonens rolle i praksis. John Forester er den betydeligste forsker i kommunikasjon i praksis, hvor hans primære fokus de siste 30 år har vært en kritisk analyse av, hvordan de kommunikerer i praksis i offentlige sammenhenger. Så vidt jeg kan se anvendes Forrester ikke som inspirasjon i den norske plandebatten.

*Planlovutvalgets* (NOU 2001) første delutredning rommer ingen overveielser over planfagets ”historie” vedrørende teorier om og erfaringer med planlegging som *kommunikasjon* (unntatt altså et lite bilag om ”planleggingsteori”, hvor kommunikativ planleggingsteori kort introduseres). Utvalget taler kun om medvirkningsdemokrati. Det kan ha årsak i den ensidige politiske fokusering på planlegging som et prosess- og prosedyreorientert problem, og forutsetningen om at samfunnsplanleggingen og den kommunale planleggingen skal være

styrt av en instrumentell effektiv og rasjonell planprosess basert på samordning. De politiske notater som er nevnt her er derfor ikke ment som et innspill til en kritisk debatt om planleggingens diskursetikk eller ift. de krav som samfunnets multikulturelle og verdiverulrale utvikling stiller til planleggingpraksis. Det nærmeste man kommer til å fokusere på problemet er følgende setning:

Til tross for at loven inneholder et sett av regler om medvirkning, ser vi at medvirkningsprosessen i en del tilfeller ikke fungerer slik lovgiver tenkte seg. En del interesser som burde ha vært representert kommer ikke alltid til med sine synspunkter, eller de kommer inn for sent. Det kan være de ikke får kunnskap om planprosessen, fordi de ikke har sterke nok representanter, eller fordi de har problemer med å formulere sine egne synspunkter (NOU 2001:97).

Planpolitisk ser man problemet som et organisatorisk problem ("dårlig kunnskap"), et demokratisk problem ("ikke sterke nok representanter"), men også et personlig kommunikativ problem ("problemer med å formulere sine egne synspunkter"). Når Planlovutvalget skal definere de interessante problemer i forhold til *medvirkning* sies det følgende:

Sentrale spørsmål er: Hva er formålet med medvirkning? Hvordan skal medvirkning foregå? Skal den i hovedsak baseres på skriftlig material og skriftlige innspill, eller skal det legges opp til offentlige møter? Og i såfall i hvilke fora og i regi av hvem – og hva skal kreves av grunnlagsmateriale og annet forarbeid? På hvilket tidspunkt skal dette skje? Hvem skal medvirke? Hvem skal kunne representere de forskjellige interessene, og hvordan skal politikerne delta? Hvordan formidles de innspillene som kommer videre i de besluttende organer? Og så videre (ibid.98-9).

Altså er spørsmålet om medvirkning ikke et spørsmål om dialogen, samtalen eller språket, men et organisatorisk og instrumentelt spørsmål. Det stilles ikke spørsmålstegn ved myndighetenes diskursive kommunikasjons-form eller vedrørende krav til planleggeres kommunikative praksis. På den bakgrunn kan man forstå følgende definisjon av medvirkning:

Medvirkning kan beskrives som: En arbeidsform der enkeltpersoner og grupper som blir påvirket av innholdet

i en plan, skal ha innflytelse i prosessen som fører fram til beslutninger om hvordan planen skal utformes.<sup>20</sup>

Dette er en teknokratisk definisjon. Medvirkning er ikke en kommunikasjonsprosess, men en *forhandlingsprosess*, hvor premissene i stor grad er fastlagte på forhånd (en plan og dens forutsetninger). Og medvirkningens funksjon er dels å skape forståelse for denne plan og dels å inkorporere de alternative forslag det er mulig å innoppta sett fra et (plan)politisk synspunkt. I notatet opereres det med et begrep om *brukerstyring*, hvormed menes ”at beslutningsmyndigheten er overført til brukerne med full styring over hvordan tiltaket skal utformes og fungere”, dvs. det er tale om at borgerne administrerer budsjetter, prosess og prosjekt *etter* politisk vedtak.

Det reises ikke tvivel om at systemet i seg selv kommunikerer demokratisk via medvirkning og høringsrett, og på en måte så alle interesserte i prinsippet kan gjøre sin røst gjeldende. Man er interessert i strukturene, men ikke i den kritiske debatt eller den langvarige dialog. Man er interessert i å skape forutsigelige systemer som omgår konflikter mest mulig, og gjør saksbehandling enklere. Og man er derfor ikke interessert i å stille spørsmål ved planleggingens kommunikasjonsmåter eller former (språket, ordene, diskursive hegemonier etc). At man har funnet den beste demokratiske form for medvirkning tas for gitt, og derfor ser man heller ikke på de maktforhold som det nåværende system bygger på eller gir anledning til utvikles. - Man skal ha tilgang til den informasjon som ”er nødvendig”(ibid:98), men hvem bestemmer hva som er nødvendig? Hvordan tas denne beslutning?

Medvirkning handler, som det også klart uttrykkes, om ”at relevante synspunkter skal innarbeides i planforslagene”, og dermed er medvirkning en del av ”kvalitetssikringen” av prosjektene. Når man også sier at planlegging handler om ”dialog og medvirkning” er det altså ikke noe i de offentlige notater som tyder på at man her tenker på dialogens formmessige innhold, retorikken eller språket som maktform. Medvirkningsarenaer anvendes ikke som en kritisk utveksling av analyser og holdninger, men blir anvendt som et effektivt redskap til å sikre aksept av planer og motvirke senere tidskonsumerende konflikter. Dette er også formålet med anvendelsen av KU. Både medvirkning og KU skal politisk og planfagligt sett medvirke til en ”kvalitetssikring” av planer.

---

<sup>20</sup> Fra notatet ”Planlegging for alle. Opplæring”, Miljøverndepartementet ([www.miljo.no/pfa/opplæring/modul3/kurset/dbafile392.html](http://www.miljo.no/pfa/opplæring/modul3/kurset/dbafile392.html)).

### 4.3 Kommunikasjonens kvalitet – hvordan er Habermas interessant for norsk planlegging?

Den Habermas som har funnet vei til norsk planleggingsteori er i høy grad den deliberative del av hans teorikorpus. Det er systemperspektivet og praksis som er interessent, og derfor fokuseres det ikke på den språkfilosofiske Habermas (unntatt prinsippene for hans diskursetikk) og heller ikke samtalenes språklige dimensjoner som f.eks. bruken av retoriske strategier og metaforer. Habermas er selvfølgelig alltid interessant alene på bakgrunn av hans insistering på fornuftens herredømme som allerede ligger som en implisitt norm for synoptisk og inkrementell planleggingsteori. Hans ønske om å sikre en kommunikativ rasjonalitet gjennom distinkte krav til samtalenes form og etikk er også viktige fundament for en planlegging som skal effektiviseres og rasjonaliseres i tid og rom. Og få har som Habermas understreget at alt hans arbeide skal forstås alene ut fra det mål å demokratisere samfunnet.. Det viktigste argument er dog at hans diskursive etikk handler om å styrke *fornuften* gjennom det *saklige argument* som prinsipp og omdreiningspunkt for politiske og planfaglige prosesser og beslutninger. Dessuten foreskriver diskursetikken i praksis en styrkelse av kommunikativt demokrati som prinsipp. For Habermas er diskursetikkens sentrale prinsipper (Bordum 2001:16):

- (1) **Det Diskursetiske Princip:** - ”Kun de handlingsnormer er gyldige, som alle om muligst berørte i kraft af deres deltagelse i en rationel diskurs vil kunne oppnå enighet om”.
- (2) **Universaliseringsprinsippet:** - ”Alle berørte kender, kan acceptere, har interesse i, og foretrækker de konsekvenser og bieffekter som kan forventes såfremt normen generelt blev efterlevet”.
- (3) **Det Demokratiske Princip/Legitimitetsprinsippet:** - ”Vedtægter er kun legitime, såfremt de kan få tilslutning i form af konsensus fra alle borgere i en diskursiv lovgivningsproces, der er retsligt konstitueret”.

Habermas’ diskursetikk for kommunikativ handling sikrer i praksis (a) enighet, (b) aksept og (c) konsensus på bakgrunn av demokratiets viktigste former, nemlig samtalen, medvirkning og legitime beslutninger basert på valid og gyldig argumentasjon. Diskursetikken sikrer



i prinsippet at kun de argumenter det er konsensus om, skapt gjennom samtalen og det beste argument, vinner frem, og som sådan fremstår som legitime vedtak det ikke lengre stilles spørsmålstegn ved. I den diskursive etikk finnes således en *forståelses-fordring* – om det så fører til konsensus eller kompromis - som er dypt demokratisk orientert. Og under ideelle forhold sikrer den diskursive etikk i tillegg det ”optimale” demokrati gjennom det såkalte ”universaliserings-prinsippet”.

Man kan således si at Habermas teori om kommunikativ handling og diskursetikken har mulighet for å sikre følgende demokratiske planprosesskrav:

- Krav om en prosedyre som sikrer en innløsning av det som oppfattes som gyldige normer av deltakerne.
- Sikrer en prosedyre som utelukker teleologiske og strategiske hensyn som eneste premissleverandører som grunnlag for beslutninger.
- Sikrer et demokratisk krav om en tvangfri stillingtagen fra alle berørte parter (inkludert de politiske aktører).
- Sikrer at kun interesser av generell verdi inngår.
- Sikrer at kun felles verdier blant deltakerne kan vinne frem i siste instans.
- Sikrer at samtalen og argumentet er prosessens grunnlag.
- Sikrer at fornuften rettet mot den praktiske handlingsorientering styrer samtalen og beslutninger.
- Sikrer aktørenes forståelse av og toleranse overfor andre synspunkter, livsformer og livsbetingelser.

Andre forhold kunne nevnes, men disse er noen av de prosesskrav som Habermas kan gi inspirasjon til, og disse må kunne virke appellerende til enhver politiker, planlegger og teoretiker som ønsker en mer aktiv og demokratisk deltakelse fra borgernes side. Å anvende denne Habermas krever således ikke i seg selv et nytt og annerledes plansystem, men kun at man demokratisere kommunikasjonen innenfor det nåværende. Når jeg hevder man kommer til Habermas gjennom den deliberative interesse er det fordi løsningen på konfliktsuelle problemer og innflytelsesproblemer forblir å forbedre *samordningen* av synspunkter, hvilket er en rasjonell prosess, og ikke å oppnå konsensus gjennom samtalen. Habermas’ diskurs-etiske krav vil nettopp kreve at man ser på maktstrukturenes eller systemdesignets interesse i og evne til diskurs-etisk dialog fremfor å nøye seg med å

gjøre den formelle samtalen gjennom offentlig medvirkning til et samordningsinstrument.

(1) I forhold til det *politiske* ledd forutsettes at den politiske praksis er en praksis rettet mot kollektiv viljesdanning og kollektive avgjøring. Dette skjer innenfor rammene av en pragmatisk orientert, inkrementell prosess rettet mot konsensusoppgjøring gjennom kommunikativ rasjonalitet. Som en støtte for politiske prosesser, mener Amdam & Amdam inspirert av Habermas (2000:142), man kan se følgende diskurser involvert i det norske planleggingssystem.

- Den **pragmatiske** diskursen gjeld drøfting av fakta og data og er ein diskurs knytt til instrumentell rasjonalitet og den operative planlegginga.
- Den **etisk-politiske** diskursen gjeld interessekonflikter som gjerne er knytte til bruken av ressursar. Dette gjeld altså spørsmål om organisering og koordinering som er temaet for den taktiske planlegginga.
- Den **moralske** diskursen gjeld normkonfliktar og fundamentale verdiar. I dette ligg også val av kven sine behov, interesse og verdiar som skal prioriterast. Dette er etiske spørsmål som er tema i den strategiska planlegginga.
- Dei **juridiske** diskursane gjeld legitimitet i sjølve styringsverket, og konsistensen i plandokumentane og rettsreglane. Det omfatter også den normative verknaden plandokumenta har i forhold til andre planar, normer, regelverk og retningslinjer for samfunnsstyringa.

Amdam & Amdam arbeider vidare ut fra denne definisjon. Man skal imidlertid være varsom i ”oversettelsen” av diskursetikkens grunnleggende prinsipper til en forutgitt kontekst som f.eks. det norske plansystems lovregulerte medvirkningspraksis og ift. anvendelse av dens prinsipper i praksis. For eksempel er det nok vanskelig å lese ut av Habermas at han mener det er tale om at *valg* og (slet ikke) *verdi-valg* danner grunnlag for, eller er det praktiske resultat av, hans diskursetikk. Habermas’ begrep om ”logisk viljesdanning” viser f.eks. til at valg ikke forekommer, men at deltakere i samtalen av seg selv søker denne viljesdanning som er et resultat av forståelse og aksept av saksforholdet pba. argumenter som er fremsatt saklig og ærlig. Man kan ikke overse Habermas’ kognitivistiske, de-ontologiske og Kantianske posisjon (universaliseringsprinsippet).

Det er riktig at den moralske diskurs for Habermas handler om normkonflikter og verdivalg, men han skriver også om den moralske diskurs:

In **moral** discourses an individual seeks consensus with the larger community about the rightness of binding norms. This in turn makes possible an autonomous self capable of self-determination. **Ethical** discourses, on the other hand, concern identities, be it of groups or of individuals (her Bordum 2001:286).

Habermas slår således fast at det dreier seg om en prosess hvor individet søker rettferdiggjøring av sine valg med avsett i samtale-deltakernes forståelse av de livshistoriske kontekster (og selvforståelse) som danner et bakteppe for argumentasjonen, dvs. på bakgrunn av argumenter av en særlig karakter. Og utviklingen av en kollektiv moralsk og etisk diskurs handler om hvorvidt det er plass til forskjellige individuelle livsprosjekter og handlingsplaner (ibid:287), og det er noe annet. Habermas poeng er nettopp at for å unngå at f.eks. flertalsvalg skal få avgjøre, må den diskursive etikk baseres på at den *kognitive dimensjon* vinner, dvs. at argumentasjonen for å få gyldighet skal ha en intersubjektiv gyldighet og ikke bare "valggyldighet". Habermas anser diskursetikken for å måtte være universalistisk for å kunne avgjøre moralske spørsmål, og dette aspekt kommer ikke inn ved bruken av begrepet "valg". Universaliseringsprinsippets prosedyrale krav er også "at alle normens forventede teleologiske virkninger og bivirkninger skal afklares og evalueres som værende at foretrekke i forhold til alle berørte interesser ...[og] at de berørtes accept skal være tvangfri og frivillig" (ibid:29). Det sikrer (verdi)valg ikke.

Som sådan er det riktig å se Habermas diskursetikk som et forsvar for synspunktet at "i samfunn som bygger på demokratiske verdier, er kommunikasjon med maktlikevekt og grunngivningstvang den eneste veien vi kan gå" (Amdam & Amdam 2001:142). Men Habermas diskursetikk kan på den andre siden ikke være et redskap i å tilføre en "maktstyrkning" av lokalnivået overfor den dominerende vertikale styringsstrukturen og sektorpolitikken, fordi makt ifølge Habermas ikke vil være problemet. Er hensikten å oppnå en annen form for (makt)styring, da er diskursetikken kun et middel for å nå et mål, og ikke målet i seg selv.

(2) I Habermas teori om kommunikativ handling er, som Amdam & Amdam fremhever, innebygd kravet om begrunnelsestvang i den offentlige samtalen. Der er overfor deltakerne stillt et (etisk begrunnet) validitetstetskrav til argumentene i samtalen, nemlig at

---

ethvert utsagn skal være ”sammenhengende forståelig, moralsk riktig, oppriktig ekte og faktisk sant” (Amdam 1998:69).

Kan det norske plansystem imøtekomme denne del av kravene til Habermas diskursetikk? Et første krav må være at den systemstyrte, strukturelle eller vitensmessige underordning av noen av deltakene er fjernet. Planloven krever åpenhet og berørte parter (- altså ikke alles!) adgang til informasjon som angår saken, og det finnes medvirkningsrett for berørte parter. Men det er ikke nok. Å fjerne den vitensmessige underordning handler også om de maktspill som er involvert i enhver diskursform og den vitensmakt som ligger i å være vitenskapelig ”ekspert”. Men ifølge den norske planlov er det kun et spørsmål om adgang til informasjon og spørsmålet om dens faglige gyldighet. Man får således ikke adgang til f.eks. politiske notater som kan vise en politisk uenighet eller annen kontroversiell viten (f.eks. hvilken viten som er uteladt i prosessen og årsaken til denne utelatelse).

Her er det viktig å følge Habermas innsikt at kommunikativ maktlighet først oppnås gjennom de ”demokratikrav” til samtalen som er skissert i prinsippene til den ”tvangsfrie diskursen”: - Alle har rett til å delta og fremsette enhver holdning, utsagn og behov de har, og alle har rett til å problematisere alt som blir sagt eller skrevet. Dette er et radikalt prinsipp som bl.a. skal sikre ”svake interessers” rett til å kommunisere visjoner, verdier og valg selv om de ikke inngår i den hegemoniske eller etablerte diskurs om saken. Hos Amdam & Amdam tas det som en forutsetning:

- At aktørene er interesserte i å komme til felles forståing og semje med hvarandre.
- 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 opptre autentisk og sannferdig overfor hvarandre (ibid).

Under disse forutsetninger er de språklige gyldighetskrav om empirisk sannhet, subjektiv autensitet og normativ riktighet sikret i kraft av kravet om at alle aktørene fremmer en rasjonell og gyldig argumentasjon. Det vil være enkelt å avsløre om de ikke gjør dette, fordi man ellers vikler seg inn i selvmotsigelser og inkonsistenser.

Oversatt til planleggingspraksis setter dette ifølge Amdam & Amdam visse normer for kommunikasjon som vist i figuren.<sup>21</sup>

Figur 4.1 *Normer for en demokratisk kommunikasjon*

<b>Normer for kommunikasjon</b>	<b>Mulegheiter for sjekking:</b>
<i>Sammenhengande forståeleg</i>	Sjekke om det som blir sagt, blir oppfatta og forstått.
<i>Normativ riktighet</i>	Sjekke om det som blir sagt, er riktig i forhold til normer, reglar, planar med mer.
<i>Subjektiv autensitet</i>	Sjekke om det som blir sagt, er oppriktig ekte meint i forhold til intensjon.
<i>Empiriske fakta</i>	Sjekke om det som blir sagt, er sant eller usant i forhold til fakta.

Overholder man disse normer kan det skapes konsensus, eller i det minste foreløpig overenskommelse. Amdam & Amdam mener denne kritiske planlegging kan føre til en ”pragmatisme med visjon” som resultat, bygd opp på deltakernes ”etisk dyktighet og politisk følsomhet” (ibid:176). Dette oppnås om deltakerne overholder følgende normer for samtalen (ibid:177).

- Dei skal i argumentasjonen seie frå om sine egne oppfattningar.
- Dei skal vere kritiske uten å spele rolla som djevelens advokat.
- Dei skal leggje fram sine tankar i korte og klare setningar.
- Dei skal lytte til motparten.

I enhver politisk og planfaglig dialog vil det være flere offentlige-politiske-administrative diskurser i spill. Og derfor må kravet, ifølge forfatterne, være at særlig de sentrale styresmakter – uansett nivå – er forpliktet på de pragmatiske, etiske og moralske diskursene som bakgrunn for utarbeiding av planer gjennom offentlig planlegging. Først og fremst skal den offentlige samtalen kunne fremme en verdidebatt således at resultatet – det strategiske valg i deres terminologi – blir gjort på et uttalt verdigrunnlag. Det er derfor viktig å skille (1) taktisk planlegging som skal løse interessekonflikter,

<sup>21</sup> Fra Amdam (1998:71) som henviser til John Forester ”Critical Theory and Planning Practice”, *Journal of the American Planning Association*, July 1980 (pp.275-80)(her side 280).

fordele ansvar, oppgaver, ressurser mv, og (2) strategisk planlegging, hvor man skal nå frem til en felles forståelse av nåsituasjonen og utvikle visjoner, og utvikle langsiktige strategier utfra dette.

Amdam (2000) mener *tillit* og *selvtillit* er de helt avgjørende faktorene for å planlegge for lokal utvikling i perifere regioner. Dette arbeid må være relatert til lokale verdier og lokal styrke, fordi den skal bygge på egen-identitet, dvs. de lokale sosiale og kulturelle kvaliteter og lokale ressurser (ibid:582). Som Amdam konstaterer er det meget ideelt å forestille seg en planleggingsprosess, hvor hver deltaker har den samme grad av makt, gjensidig respekt og gjensidig aksept av hverandres rolle. Likeså idealistisk er det å forutsette at man deler eller nesten deler visjoner, verdier, interesser og mål. Tvert imot må man se konflikter og konfliktløsning som en naturlig del av planleggingen (ibid:584). Konfliktene kan være omkring fakta, interesser, verdier og personer, og derfor kan "sosial læring" eller en kommunikativ forhandlingsstrategi være måten å løse disse konfliktene på.

En kommunikativ praksis for "å lære hverandre å kjenne" må fokusere på, hva man er enig og uenige om, og hvilke kompromiser som kan oppnås (ibid). Gjennom kommunikative prosesser kan deltakerne både lære å få tillit til hverandre og "to understand which questions are best not asked" (ibid). Det vil si man skal konsentrere seg om de spørsmål det er mulig å oppnå et kompromis på eller kompromis omkring. Dette peker på en inkrementell praksis, og ikke noen form for diskursiv etikk, hvilket vil si man later makt-spørsmålet blir avgjort "i praksis" av de sterkeste krefter og ikke det best argument? Man diskuterer iallfall ikke makt-problemet i dette synspunkt, og man kunne kanskje her ha henvist til Habermas diskursetikk som et konstruktivt motspill. Som nevnt rommer den norske medvirkningsprosess ikke store muligheter for å stille spørsmålstegn ved den underliggende politiske strategi og ideologi i planene eller f.eks. den politisk vedtatte næringspolitikk som kan ligge til grunn for bestemte politiske vedtatte planutspill.

Idéen er at man mobiliserer og forandrer på bakgrunn av *felles interesser* og/eller *felles verdier* vedrørende de viktigste spørsmål i saken. Utilstrekkelig informasjon kan føre til konflikter, og den kommunikative situasjon skal nettopp både sikre informasjonsfløtet og finne de felles interesser og verdier. Den kommunikative situasjon skal således nedbryte de grenser som eventuelt har vært der med hensyn til forskjellige interesser og verdier. Med andre ord går Amdam her ut fra at tillit, informasjon og felles visjoner kan nedbryte interesseforskjeller så de ikke fører til konflikt eller ren maktbruk. Det viktigste er å etablere en samhandlingsprosess som aktiverer "alle"

(interesserte) i en felles analyse og utviklingsplanlegging, dvs. en kommunikativ og kollaborativ form som Healey argumenterer for. De viktigste mål med en tillitsskapende, kommunikativ planleggingsprosess er således (ibid:587-8).

- Increase cooperation and self-confidence – local partnership building related to all kind of activities in the local/regional community.
- Stimulate common social learning and confidence in local activities and plans.
- Stimulate comprehensive development processes related to cultural, social, political as well as economic activities.
- Strengthen and diversify the local economy and local markets, stimulate local saving and investment, self-financing.
- Use local resources according to ecological principles.

Selv om Amdam her konkret ser på lokale forsøk på å danne lokale ”public-private partnerships” skal disse punktene illustrere en fortløpende strategisk og mobiliserende planleggingsprosess. Først og fremst er det tale om å stimulere til en kommunikativ rasjonalitet, hvor målene er gitt og hvor det er prosessens oppgave å finne frem til de felles kompromiser som bygger på ”fakta”, og en apriori formodning om at det finnes felles verdier man kan samle seg om. Dette er også ethvert kompromis forutsetninger, men Amdam synes å se kommunikativ planlegging som en lære- og mobiliseringsstrategi som kan forbedre de sterke lokale krefters posisjon i den lokale strategiske planlegging, og ikke som en maktprosess eller politisert prosess. Habermas leses for det første inn i en mobiliseringsstrategi, hvor målet er å styrke den lokale masse av kompetente planpolitiske aktører. For det andre sies planlegging som en *kumulativ* prosess. Amdam misser derved f.eks. Foucaults poeng om at viten alltid er en del av den diskursive kamp som planleggingsinstitusjonene er involvert i.

#### 4.4 Planlegging som demokratisk diskurs<sup>22</sup>

Det forventes av en planlegging som er en offentlig virksomhet at den er demokratisk, har offentlighetsarenaer, og at den bygger på både en politisk og planfaglig legitimert diskurs som kan danne grunnlag for arbeidet, den offentlige debatt og dialog. Den offentlige samtalen vil dessuten få legitimitet om den normativt kan betraktes som demo

---

<sup>22</sup> Denne overskrift er fra Amdam & Amdam (2000:170).

kratisk og tvangsfri i Habermas' betydning, dvs. den skal føre frem til hva som oppfattes som tvangsfritt oppnådde resultater uten skjulte dagsordener eller illegitim anvendelse av lover og regler mv. Habermas idealtyper må som nevnt være den ideelle politisk-ideologiske visjon for hele diskusjonen av grunnprinsippene for medvirkning og deliberasjon (drøftelse). Imidlertid er det også klart at interessen for Habermas er begrunnet i at man politisk sett ikke kun vil ha en rasjonell planprosess, men også en kommunikativ rasjonalitet legitimert gjennom samtalsens åpenhet, lett tilgjengelig kunnskapsgrunnlag klare spilleregler basert på rettigheter, dvs. hvor ingen i prinsippet er utelukket fra å delta. Demokratiet i planprosessen anses politisk og av mange involverte som nevnt, ikke å være "godt nok" (konfliktfylt, uforutsigelig, lite rasjonelt etc), og det behøvs en annen måte å arbeide med planprosessen der samtaler prinsipielt må betraktes som meningsbrytingsprosesser.

Men det er også andre grunner. Amdam & Amdams (2000:167ff) erfaringer er at kunnskapsnivået ofte er svakt eller ulik fordelt mellom de deltakende partene, og mandatet for samtalen og arbeidet er også ofte uklart for (i hvert fall) noen av deltakerne.<sup>23</sup> Dette har bl.a. grunn i aktørenes forskjellige posisjon, hvor borgerne ofte må bruke deres fritid til å sette seg grundig inn i sakene, og kanskje heller ikke har dyp kunnskap om de prosesser de inngår i. De ulike arbeidsvilkår rommer også at det som regel er de offentlige ansatte som har lettere adgang til informasjon. Et særlig problem for borgerne kan dessuten være ildsjeler som kan forfølge egne interesser, få maktposisjoner og utvikle kunnskap som andre ikke har mulighet for å konkurrere med.

Den offentlige medvirkning er politisk sett avgrenset til å få frem og vedtatt "planen", hvilket betyder at "folk dreg på denne måten med seg den instrumentelle oppfatninga om at utviklingsarbeid er å lage ein plan med ein strategisk og ein taktisk del" (ibid.:169). Implementeringsdelen oppfattes ikke som en del av arbeidet, men er gitt som en oppgave for de offentlige myndigheter eller private entreprenører. Det blir dermed ikke skapt grunnlag for *kontinuerlige prosesser*, og man legger ikke vekt på at refleksjon og erkjennelsesprosesser må bli substansen i den kommunale og regionale planleggingsprosess.

Disse faktorer kan forklare, mener jeg, hvorfor samordning (av synspunkter) er blitt foretrukket som planpolitisk fokuspunkt, og hvorfor rasjonelle forhandlingsprosesser er det eneste politisk legitime

---

<sup>23</sup> Amdam's fokuserer her på "prosjekt-organiseringer", men erfaringene synes å ha mer alment preg.



mål. I praksis avspeiler sektoriseringen av planarbeidet ikke bare en rasjonell arbeidsdeling, men avstedkommer også fagkampe, verdikampe og interessekampe som *ikke* har noen permanente dialogarenaer å møtes på. De avgjøres i siste instans på høyere nivå (Fylkesmannen eller Miljøverndepartementet). Sektorer møtes omkring sak og ikke prinsipielle spørsmål som verdier, moral eller normer. Prosessen er en forhandlingsprosess mer enn en deliberativ prosess (drøftelse). I allfall krever en deliberativ prosess og en diskurs-etikk i Habermas' forstand en form for dialogisk og refleksiv prosess som er tidskonsummerende, nettopp fordi man må fortsette til alle forstår argumentene og lar det beste argument vinne frem. Amdam & Amdam hevder nettopp også at idealet om maktlikevekt og begrunnelsestvang i planprosessene må føre til konsensusorienterte prosesser, hvor man refleksivt kan argumentere for eller revidere sine private behov, interesser og verdier. Og dette tar tid.

Amdam's peker derved indirekte på problemet med politisk å kreve en rasjonell-instrumentell planprosess og idealet om å fremme den demokratisk-kommunikative offentlige medvirkning. Denne konflikt er klart presentert i *Planlovutvalgets* notat f.eks. i følgende beskrivelser av utfordringene i norsk planarbeid.

Det er et dilemma at saksbehandlingen av planer både skal være enkel og effektiv, og ikke ta for lang tid, samtidig som den skal sikre rettssikkerhet, bred medvirkning fra alle berørte og forsvarlig utredning av konsekvenser. Å finne fram til gode planprosesser kan kreve vanskelige avveininger (NOU 2001:22).

Hvilke disse "vanskelige avveininger" er, antydes kun, men radikale føringer på hva som kan anses som planpolitisk interessante løsninger er lagt, når "kjernen i utvalgets oppdrag" er å utrede "om *loven* kan forbedres som planleggingsredskap for å ivareta viktige samfunnsinteresser", og med henblikk på "å oppnå det mest mulig hensiktsmessig og rasjonelt system" (ibid:11&13, min kursivering). Dette beskriver nettopp dilemmaet mellom ønsket om å prioritere et plansystem basert på et instrumentelt plandesign og kravet om å forbedre borgernes medvirkningsbetingelser og demokratisk innflytelse gjennom et kommunikativt design.

Sett idealtypisk kan man derfor si at planprosessen skaper flere potensielle konfliktfelter mellom instrumentelle prosesser og demokratisk kommunikasjon illustrert gjennom følgende figur (inspirert fra Amdam & Amdam 2000:171-3, egen figur).

Figur 4.2 *Den kommunikative planleggings konfliktfelter*

Det instrumentelle design	Det kommunikative design
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organisasjonsstrukturen skal sikre at alle relevante opplysninger kommer frem og at berørte parter blir hørt.</li> <li>– Organisasjonsstrukturen skal sikre at potensiell maktbruk og strategisk fremførte interesser blir sanksjonert og balansert.</li> <li>– Man forutsetter at aktørene handler egoistisk og man må kunne kanalisere disse egeninteresser inn i fellesskapets retning.</li> <li>– Det er gitte verdier som skal realiseres.</li> <li>– Det er rasjonelle fordeler eller kompetansen i den instrumentelle rasjonalitet som blir verdsett.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Skal prioritere praktisk dømmekraft som krever både normative og kognitiv-instrumentelle overveielser, således at vitenskapelige prosedyrer ikke styrer prosessen.</li> <li>– Deltakere motiveres ved at det handler om dokumenterte problemer for de berørte. Deltakelse kan ikke bare være et gode i seg selv.</li> <li>– Deltakere ses som havende tilnærmedesvis samme kapasitet, dvs. de betraktes som likeverdige deltakere. Svake parter bør ha en ”effektiv talsperson”.</li> <li>– Det må finnes en ”villig, kompetent og tillitsvekkende mellomperson” som kan leie og opplyse diskusjonen.</li> </ul>

Amdam & Amdam mener det er mulig å innløse Habermas og Foresters kommunikative rasjonalitet innenfor det norske plansystem, i det minste i en litt modifisert form<sup>24</sup>, og de hevder det kan lade seg gjøre ved å endre planleggerens rolle i prosessen. Idealet er stadig å skape en situasjon hvor ”alle er vinnere”, dvs. en situasjon hvor de som ikke får deres gjennomslag for deres krav, visjoner og synspunkter i det minste kan akseptere dette som forståelig utfra de be

<sup>24</sup> Amdam & Amdam (2000) er i boken spesielt fokusert på denne ”mellomperson” og å utvikle arbeidet etter ”dugnadsmetoden”. En metode bygd opp omkring ”dugnadsbøker som fungerer som reiskap for å få til dynamiske prosesser”, hvor det etterstrebes ”kommunikativ rasjonalitet, og gjer denne forma for rasjonalitet overordna den instrumentelle rasjonalitet (20001:245). De har stor erfaring med bruk av denne metoden.

grunnelser og argumenter som er fremført i prosessen og akseptere det kompromis som er nått. Men konsensus må alltid være det beste mål.

For Amdam & Amdam så vel som Planlovutvalget er planlegging en pragmatisk handling innenfor et gitt system, dvs. målet er ”det mulige innenfor gitte forhold” (f.eks. motsetning til å ha et forandrings- eller konfliktperspektiv). Deres krav til de bærende idéer for planlegging er som følger (ibid:159-60):

- Planlegging skal utøves innenfor politiske prosesser, juridiske forhold og sektorielle strukturer, og derfor må den kommunikative rasjonalitet være overordnet mål. Dette fordi denne prosess kan redusere det uvisse i planprosessen og klargjøre ”mål og middel, og ved å mobilisere sosial og politisk makt”.
- Planlegging må være en prosess ”basert på ein prosess for den logiske politiske viljesdanninga” for at skape enighet (kompromis eller konsensus) og politisk legitimitet. Man bør derfor ha et pragmatisk forhold til planleggingsteorier, og heller kombinere disse.

De nevnte argumenter for en prosess basert på kommunikativ rasjonalitet kan utlegges dithen at den ifølge Amdam & Amdam har følgende fordeler:

- En samordnende og samtalende planprosess basert på prinsippene for kommunikativ rasjonalitet er det beste middel til å sikre *konsensus i sak*.
- Kommunikativ rasjonalitet er nødvendig for å sikre det politiske nivå en demokratisk legitimitet – rasjonell argumentasjon overbeviser og skaper enten forståelse eller accept – og derved kan målet om en mer effektiv og rasjonell planlegging opprettholdes.
- En kommunikativ prosess sikrer befolkningens integrasjon i prosessen, og har mulighet for å utvikle den personlige viten og forståing, hvilket i sin tur fører til økt legitimitet overfor den deltakende borger.
- Teorien om kommunikativ planlegging kan fremstå som en *moralsk eller plan-etisk diskurs* som kan sikte på og bygge på ”individuell og kollektiv sjølførståing, og bearbeidning av verdikonflikter” (ibid:160) innenfor rammen av ideologien om borgerlig offentlighet og direkte demokrati.
- En prosess basert på kommunikativ rasjonalitet sikrer en *pragmatisk* diskurs, hvor (1) erfaringer og erfaringsbasert praksis er midler for konsensusoppnåelse, og den (2) sikrer en prosess,

mener Amdam & Amdam (2000:221), som er knyttet til *nyttekalkulering* og *kollektive prioriteringer* som grunnlag for beslutninger og vedtak, konsensus eller kompromis.

Selv om pragmatiske diskurser i denne forstand dreier seg om fakta og å sikre sammenhengen mellom mål og middel vha. nyttekalkuler, så veit Amdam & Amdam også at ”fakta” aldri er *verdinøytrale*. Og derfor blir nettopp den kommunikative rasjonalitet avgjørende for å forhindre konflikter oppstått pba. illegitim maktutøvelse, eller pba. hva som kan anses for illegitime eller uvederheftige vedtak på bakgrunn av tvivlsomme ”fakta”. En prosess som bygger på rasjonell begrunnelsestvang vil forhindre dette, er tankegangen.

## 4.5 Validitetskrav og planlegging – noen utfordringer

Det har ikke vært utført forsøk her i landet, hvor Habermas eller Foresters teori om kommunikativ planlegging eller Healey’s teori om kollaborativ planlegging har dannet det eksplisitte grunnlag for forsøksvirksomheten. Det har imidlertid vært en rekke forsøk, hvor disse teoriene har dannet det vitenskapsmessige grunnlag for evalueringer eller konkrete prosjekter omkring ”dugnadsmetoden”. Amdam & Amdam (2000) inneholder en rekke erfaringsinnspill som er nevnt løpende i rapporten, og dessuten har Amdam (2001) oppsummert konkrete erfaringer fra et planleggingsforsøk vedrørende industriell planlegging og utvikling i Ålesund utført via et lokalt ”regionalt utviklingskontor” (regional development agency). Her fremsetter Amdam en vurdering av om Habermas ”validitets-krav” har vært dekket inn i løpet av prosessen (Amdam 2001:181-2).

- *Validitetskrav 1: Planenes innhold skal ha faglig troverdighet.* Amdam fant ingen direkte feil i presentasjonen av planen, men innholdet var blitt filtrert av deltakerne. Så derfor er ”det som ikke er skrevet i dokumentene ligeså viktig som det som er skrevet”.
- *Validitetskrav 2: Planenes innhold må være oppriktig mente.* Det vil si at planene ikke skal love mere enn den ansvarlige aktør kan holde. Og det må ikke være noen skjulte motiver bak det som er skrevet. Han konstaterer at antall foreslåtte initiativer ikke motsvarer tilgjengelige ressurser, og derfor virker urealistiske.
- *Validitetskrav 3: Planene må medføre riktighet (rightness):* Dette medfører at planene skal være ”korrekte” (right) i relasjon til det normative grunnlag. Disse kan nemt testes i en samtale, men forsvinner vanligvis i skrevne dokumenter og planer med mindre

de er direkte inkludert i dokumentet. Derfor er det vanskelig å teste dette forhold. Visjonene viser imidlertid ofte en normativ brist som f.eks. når man vil forene økonomisk vekst og økologisk balance. Amdam finner ikke at de potensielle konflikter mellom verdier avklares gjennom formuleringne av planstrategier, taktikker og prosjekter.

- *Validitetskrav 4: Planens innhold må være forståelig:* Amdam presiserer at kravet om sammenlignelighet er inneholdt i de foregående punkter. Såfremt troverdighet, oppriktighet og sannhet er oppfylt er sammenlignelighet oppnått, og derved kan man formode at kravet om sammenlignelighet er oppnått. Dette innebærer bl.a. at det må brukes et språk alle forstår, men i virkeligheten anvendes det som regel et fagligt språk som kun den som er fortrolig med det kan forstå.

Amdam fant at den nevnte planleggingsprosess var en ufullstendig informasjonsprosess spesielt med hensyn til den juridiske diskurs, og med hensyn til de generelle validitetskrav som er nevnt ovenfor (ibid:182). Amdam skisserer erfaringene i følgende figur (ibid:183, noe selektiv sitering).

Figur 4.3 Hvorfor den regional planlegging og utviklingsinstitusjoner i Ålesundområdet har en fundamental mangel på politisk legitimitet

Lokal politisk viljesdanning (Habermas 1995)	Fylkets strategisk industrielle plan	Det regionale utviklingskontors strategiske industrielle plan	Kommunens helhedsplan og strategisk industrielle plan
<i>Juridiske diskurs</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Den formale beslutning hadde ikke avklart planens status i relasjon til andre sektorplaner i fylket.</li> <li>– Staten gir og tar legitimitet gjennom deres policy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Den formale beslutning har ikke avklart planens status, ingen formell godkjenning fra kommunen.</li> <li>– Bottom-up legitimitet alene er ikke sterk nok til å klare alvorlige problemer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planene var ikke klarert ift andre sektorplaner</li> </ul>
<i>Moralske diskurs</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ingen mobilisering, deltagelse fra offentlig og privat sektor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Noen mobilisering, strategisk planleggingsprosess med politiske, industrielle og kulturelle elite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nesten ingen mobilisering, strategisk planlegging gjøres i prosjektorganiseringer med deltakelse av off. og private sektorer.</li> </ul>
<i>Etisk-politisk</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Taktisk planlegging foregår i prosjektgrupper. Ingen forpliktelse fra deltakere og kun handling ut fra egeninteresse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Den regionale aktør lager taktisk planlegging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Taktisk planlegging i prosjektorganisasjon med off./privat aktører</li> </ul>
<i>Pragmatisk diskurs</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fylket har all ansvar for implementering.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementering er avhengig av konsensus mellom alle kommuner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kommunene gjør storparten av implementeringen, noen ”partnerships-agreements”</li> </ul>

Her er ikke beskrevet en kommunikativ planleggingsprosess i seg selv, men en rekke – som jeg leser det – forutsetninger og problemer i muligheten for å skape en ramme om en pragmatisk kommunikativ og kollaborativ prosess ut fra Habermas’, Healey’s og Forester’s teorier. Problemene er:

- Tverr-sektoriell planlegging finnes ikke. Dermed blir muligheten for å utvikle konsensusbaserte vedtak og kollaborative prosesser begrenset.
- Hvilke ansvarsområder de enkelte planivåer ifølge planloven og planpolitikken skal påta seg, er i praksis ofte uklart, men den juridiske diskurs overdeterminerer all annen virksomhet.
- Ut fra forskjellige begrunnelser – effektivitet, rasjonalitet, handlingseffektivitet etc – etableres det som regel en selektiv aktør-inndragelse. Dermed forhindres å innoppta diskurs-etiske forutsetninger for planleggingsprosessen kommunikative del.
- Det er også spørsmålet om en etisk og etisk-politisk diskurs har noen mulighet for å bli tilgodesett i strategisk og taktisk planlegging.<sup>25</sup>
- På operativt nivå – hvor formålet er å fremme ”den indre effektiviteten (produktiviteten) i den planleggande organisasjonen, slik at ressursane blir godt utnytta” (Amdam 1998) – er det den konkrete planleggings kost-nytte, rasjonalitet og effektivitet som er i sentrum.

Med andre ord er det så å si for sent å forvente at etikken, eller den diskursive etikk under disse forhold kan styre eller påvirke planleggingen på disse nivåer, hvilket stiller spørsmålet om når etiske spørsmål må inn i planleggingen såfremt den skal kunne betraktes som en etisk-politisk prosess. Universielle etiske retningslinjer vil være en hjelp, men er ikke nok til å kunne forutse den konkrete planleggings mange etiske problematikker. Man kan f.eks. godt ha fått til et etisk universielt standpunkt om at man skal respektere kulturell forskjellighet, men i praksis ”må” man foreta ”nødvendige valg” som kan gå mot dette vedtak. Et eksempel på dette kunne være at det politiske system sier man skal respektere kulturell forskjellighet, men likevel kan man ikke bygge en moské i Oslo eller få folk til å akseptere en behandlingsinstitusjon for misbrukere i nabolaget.

---

<sup>25</sup> *Strategisk* planlegging omhandler ”sette seg ein visjon og peike ut innsatsområder og strategier for å nå denne ønska tilstand”. *Taktisk* planlegging ”fokusering på den kortsiktige ressursinnsatsen” (Amdam 1998).

---

## 5 Kommunikasjonsforsøk – noen eksempler på praksis

### 5.1 Innledning

Dette avsnitt vil vise et par forsøk som i prinsippet arbeider ut fra en kommunikativ handlingsteori (uten å referere til Habermas), men også ignorerer kritikken. Eksempelene er ikke eksemplariske i den forstand at de kan representere en trend i den konkrete forsøksvirksomhet her i landet, og kan derfor fungere som illustrative for en problematikk.

### 5.2 Utviklingen av gode bomiljøer gjennom felles kommunikasjon

Det finnes her i landet en lang tradisjon for å etablere forsøk med det formål å styrke bomiljøenes handlekraft overfor det politiske system, handlekraft til å forbedre eller forandre det felles bomiljø, eller for å revitalisere fellesskapets sosiale bånd. Særlig har man fokusert på boligområder med ”nedtursspiraler” eller ”onde sirkler” (Husbanken 2001) eller for å revitalisere det boligrelaterte deltakerdemokratiet (Nordahl & Carlsson 1999).

Byggforsk (Husbanken 2001) har utarbeidet flere veiledningsnotater vedrørende arbeidet for å utvikle gode bo- og nærmiljøer. Utgangspunktet for arbeidet er de lokale forhold og ressurser, og den bærende tanke er at folk aktiveres gjennom at ta utgangspunkt i individenes eget miljø og dets betydning for deres utvikling og trivsel. Tankegangen er således at mennesket er ”et handlende individ med iboende ressurser og muligheter til å prege og endre sine sosiale omgivelser” (ibid:10). Prinsippene for arbeidet er *samarbeid* og *likeverdige kommunikasjon* i en gensidig, og – skal det vise seg – herredømmefri kommunikasjon.



Målet er med andre ord en *myndiggjøring* av lokalbefolkningen ift. det politiske nivå eller ift. å forandre de forhold som de lever i og under. Inspirasjonen for Byggforsk arbeid er ifølge dette notatet "undertrykkelsens filosofi" inspirert av bl.a. Paulo Freire, men begrepet myndiggjøring bærer også på en Europeisk filosofisk linje fra Immanuel Kant's dictum "ha mot til å tenke selv" til den tyske kritiske teori især ved Theodor W. Adorno. Valget av Freire som grunnlag fremfor den Europeiske opplysningsfilosofi kan være politisk, men poenget er det samme: - det er gjennom en bevisstgjøring gjennom opplysning (inkludrende erfaringsutveksling), man kan bringe folk fra en passiv position til en aktiv-endrende handlingsposisjon.

I de senere år er det vokst frem en betydelig interesse for *empowerment-strategier* innenfor Europeisk politik og (by)planlegging. "Empower" betyr egentlig å "bemyndiggjøre" noen til å foreta bestemte handlinger eller beslutninger, og derved eventuelt bringe dem i en situasjon, hvor de kan bringes ut av en eller annen form for undertrykt posisjon. Idéene er at deltakerne selv skal "være med og legge premisser" for prosjekter og tiltak (ibid:11), idet dette forhold betraktes som avgjørende forutsetning for å skape lokal motivasjon og gi mulighet for å få kontroll over egen livsutvikling.

Det er altså tale om en mobiliserende planlegging som den kjennes fra radikal og transaktiv planleggingsteori, hvis egentlige mål er å endre maktforhold i samfunnet gjennom å stimulere en "bottom-up" planlegging. Mobiliseringen skal skapes på bakgrunn av en bevissthet om nødvendigheten av endringene og nødvendigheten for av egen kraft å foreta endringene. Med andre skal "en bygge opp kunnskap om praksis og dermed få fram ny erkjennelse og ny praksis" (ibid:12) i en løpende spiral førende til aktiv handling.

Deltakelsen og prosessen har en rekke forutsetninger som er: - Man skal unngå at enkeltpersoner og grupper får dominere i prosessen. Det skal skje blant annet gjennom:

- Å stimulere til aktiv lytten.
- Å gi folk mulighet for gjennom dialog å bli klar over egne og andres fordomme og nedbryte disse gjennom dialogen.
- Å legge vekt på, hvordan ordene sies.
- Å la dialogen være basert på "åpenhet og ærlighet om egne beveggrunner" (ibid:17).
- Å legge til rette for deltakernes ønske om "å gjøre alle relevante premisser eksplisitte" for hverandre (ibid).

- Å ta avsett i at dialogen er en meningsutveksling, og den kan derfor være konfliktfylt og det anvendes alltid forskjellige retoriske metoder.

Dialogens forutsetninger er på den bakgrunn beskrevet på følgende måte (ibid:18-19):

- Den er basert på *trygghet* og *tillit* skapt gjennom at folk føler det er lov å ”påpeke og diskutere”, dvs. stille spørsmål og komme med egne argumenter.
- Alle berørte skal delta og må være villige til å delta i meningsutvekslingene.
- Alle har *samme rettigheter* i diskusjonen, dvs. ingen er ”mer meningsberettiget enn andre”. Det betyr at man må akseptere uenighet, fordi ingen skal være ”brydd for å stille spørsmålstegn ved andres perspektiver og synspunkter”
- Alle argumenter som gjelder saken er *legitime* og deltakene må akseptere andres argumenter som likeverdige med (og kanskje bedre enn) egne.
- Og det kreves at ”dialogen må produsere avtaler”, dvs. et kompromis eller konsensus vedrørende saken, strategier eller initiativer.

Ulikeverdige maktforhold kan (og vil?) oppstå, men det skal løses gjennom at de ulike gruppene (især de svake i maktsillet) får mulighet for ”å reflektere over problemstillingene og er kjent med egne forforståelser omkring temaet” (ibid:19). For det første er ulike maktforhold altså et spørsmål om *erkjennelse*, *bevissthet*, og *selvinnstikt*, altså nøyaktig som hos Habermas et resultat av kognisjon. For det andre er den underliggende orden for dialogen kravene fra Habermas diskursetikk om utsagnets og aktørens ærlighet, oppriktighet og sannhet. Og for det tredje viser det siste punkt til en underliggende antakelse om mennesket som de-ontologisk og pragmatisme, dvs. en tankegang om at kompromisser og konsensus oppstår på bakgrunn av nødvendigheten av å nå ”et resultat” som er ”praktisk” anvendbart.

Forutsetningen er altså, som hos Habermas, at det i disse forutsetninger ligger kimen til å oppnå en rasjonell begrundet konsensus som er gyldig nettopp fordi alle deltakere kan akseptere argumentene bak den. Men den dialogform som foreskrives her fremmer ikke samtidig det dialogimmanente krav om ”at dialogdeltagerne selv skal kunne gjøre rede for og begrunde, hvorfor de godkender en påstand”, og kravet om at ”betingelserne, hvorunder gyldighet blir

afgjort, skal kunne godkendes af dialogdeltagerne” (Bordum 2001:46).

At man i dette notat ikke reelt er interessert i argumentenes gyldighetskriterier, den diskursive etikk og begrunnelsestvangen fremgår kanskje tydeligst av at argumentasjonsbaserte konflikter må løses ved enten at akseptere dem som umulige å løse, og arbeide videre derfra, eller foreta flertalsavgjøringer. Det betyr også man overser forskjellen mellom et kompromis og konsensus, en forskjell som er svært viktig for å vurdere holdbarheten av vedtaket. Hos Habermas fordrer ”rationel konsensus enighet både angående en påstand, dens begrunnelse og dens gyldighetsbetingelser [forståelighet, kognitiv sandhet, normativ riktighet, subjektiv oppriktighet]”. Er det kun enighet om en påstand er det tale om et kompromis (ibid:44).

Med andre ord sier notatet ikke noe annet enn at man skal føre en samtale, hvor man skal ta mest mulig hensyn til hverandre, og det finnes ikke noen refleksjoner over samtalen som maktform, retorikken som maktform, begrunnelsestvang, fornuftens herredømme eller argumentenes gyldighetskrav.

### 5.3 Kommunikativ planlegging i form av ”dugnadsbøker” som metode

Brødrene Amdam’s (2000) omfattende arbeid med å innføre ”dugnadsmetoden” i norsk bygde og regional planlegging er utført fra et mobiliserings- og forandringsperspektiv i tråd med John Friedmans transaktive planlegging og John Foresters idéer om planleggeren som en ”deliberativ praktiker”. Deres mål er også mobilisering, hvor de mener den kommunikative metoden har visse fordeler.

- Den kommunikative metoden fremmer dialog og ikke konflikt.
- Den fremmer læring fremfor en passiv borgerdeltakelse.
- Den gjør enighet holdbar.
- Og den fremmer en kommunikativ rasjonalitet.

For Amdam & Amdam er rasjonalitet i prosesser og argumenter viktige, fordi som nevnt rasjonalitet er knyttet til det å kunne handle på en måte som står seg mot kritikk, og i særlig grad er det viktig at handlingen og resultatet kan bedømmes i forhold til deres formålsrasjonalitet. Samtidig skal kommunikativ planlegging være en gjensidig læringsprosess i en tilnærmet tvangsfri kommunikasjon. Man skal ”tvinge mennesker inn i situasjoner der dei må lytte til fornuftige

argument og levere sine motargument” (Amdam & Amdam 2000 171). Og hvilket kommunikativ design krever så dette?

Det må eksistere følgende ”legitime” grunnforhold for å danne en sådan kommunikativ prosess (ibid:172):

- *”Eit problem som krev praktisk dømmekraft”*, dvs. det skal finnes et problem som krever at man ikke kun kan foreta bedømming kognitivt, men også må gjøre normative avveininger.
- Det skal være tale om *”eit dokumentert problem for dei berørte”*, fordi det er motiverende for deltakelse. Man skal ikke kunne delta bare for å lære eller uttale seg (være ekspressiv), men være reelt interessert og involvert i saken.
- Deltakerne skal ha *”tilnærmingvis same kapasitet”* mht. evne til å anerkjenne andre deltakere som likeverdige og evne til advokatorisk kommunikasjon. De svake parter skal derfor ha en *”effektiv talsperson”* og de sterke aktørene skal begrense sin maktutøvelse.
- Det må derfor også finnes *”ein villig, kompetent og tillitvekkande mellomperson”* som kan *”leie og opplyse diskusjonen”*.<sup>26</sup>

Her utvider Amdam & Amdam for så vidt Habermas’ diskursetikk ved å kreve en *”mellomperson”*, en idé som eventuelt kunne begrunnes i advokatplanleggingsteorien. Ifølge Eriksen & Weigård (1999:276) er Habermas reservert mot å utforme et institusjonelt design for den diskursive praksis, fordi hans teori er på et for høyt abstraksjonsnivå til å kunne gi konkrete handlingsanvisninger. De føringer som det fra Amdam’s side legges på et kommunikativt design er begrunnet i ønsket om rasjonalitet og effektivitet eksemplifisert ved en *”mellomperson”* som ikke kun kan tale for de som er uklar i talen (de svake), men også kan *”leie og opplyse diskusjonen”*, dvs. styre og kontrollere diskusjonen *”for alle”*. Rasjonaliteten i tenkningen fremgår også av at man skal *”halde deltakartalet på eit styrbart nivå”* (Amdam & Amdam 2000:173): - demokrati og innflytelse er ikke for alle.

Nå hevder Amdam & Amdam da også at formålet med det kommunikative design er å *”ivareta koordineringsproblema i eit stadig meir kompleks samfunn der ulike system og delsystem har sjølvstendig-gjort seg overfor samfunnsomsyn”* (ibid:174), hvilket i hvert fall med hensyn til Norge er en tvilsom påstand (se Pløger 2001a). Men nettopp vektleggingen av koordineringsproblemet signaliserer at målet er å etablere et kommunikativ design som fremmer dels den logiske felles

<sup>26</sup> Amdam & Amdam følger her Erik O Eriksen, og megetdirekte Eriksen & Weigård (1999:285-89).

viljesdannelse, dels politisk legitimering av beslutninger, og dels å styrke de pragmatiske kompromis- og konsensussøkende og nytteorienterte prosesser i den offentlige planprosess.

Proessen skal prioritere dels den *pragmatiske diskurs* som er knyttet til ”nyttekalkuleringer og kollektive prioriteringer” (Amdam & Amdam 2000:221), og den *juridiske diskursen* som ”gjeld legitimiteten i sjølve styringsverket, og konsistensen i plandokumenta og rettreglane” (ibid:142). Disse to dimensjoner skal styrke beslutningers, kompromissers og planers *normative* posisjon. Dialogformens pragmatiske suksess er det som man kan bli enige om (i form av konsensus og kompromis), og derfor foreskriver ”dugnadsmetoden” også at uenigheter og konflikter må man la ligge (men ikke nødvendigvis glemme) såfremt de ikke kan rommes i et kompromiss.

Hele denne argumentasjon hviler således ikke alene på det kommunikative designs rasjonalitetseffekt, men grunnleggende på den forutsetning at mennesket/deltakerne har en rasjonell *grunninnstilling*, og derfor kan man plassere ubehagelige faktorer som grunnleggende forskjellighet i normer, verdier og interesser på et sidespor ut fra prinsippet om at det man ikke kan bli enige om lader man ligge. I denne utgaven åpner man ikke for, som Habermas, at de fremsatte gyldighetskrav skal utsettes for en ny diskursiv og diskurs etisk prøve (Bordum 2001:252). Synspunktet er også i kontradiksjon til diskursetikkens krav om at talens oppriktighet og ærlighet skal kunne testes gjennom argumentasjonene. Man forviser uenig tale til ”taushet”, da utsagnet defineres som illegitimt. Ifølge Habermas formalpragmatiske krav har ingen en *privilegert rett* til å avbryte diskursen, hvilket vil skje når en uenighet ”gemmes”. Konsensus må alltid generes diskursinternt (ibid:257).

Spørsmålet er således om det er mulig å tenke seg Habermas diskursetikk som inspirasjon for en planprosess der som den norske er styrt av beslutningsrasjonelle prosesser (KU, formale hørings og medvirkningsprosesser, det politiske beslutningshierarki mv), eller om den må – som Amdam & Amdam i virkeligheten gjør – reserveres for prosesser helt uten for det institusjonelt politiske design (politisk uforpliktende ”dagboksdugnader”), og altså reserveres for en læreprosess. Konklusjonen synes å være at det kommunikative design kan virke mobiliserende og demokratisk innenfor en upolitisk kontekst, men ikke innenfor en politisk kontekst og et politisert institusjonelt design?

Som nevnt innledningsvist (se også Pløger 2002), behøver det ikke være tilfældet. Det handler om hva man politisk sett vil med den

offentlige medvirkning. Men Amdam & Amdams egne erfaringer med ”dugnadsmetoden” peker på relevansen av spørsmålet. Deres erfaringer er nemlig:

- Det er vanskelig å få folkevalgte til å møte opp (Amdam & Amdam 2000:250), og det kan kanskje ha årsak i at de ikke tillegger den kommunikative diskurs og diskursive etikk politisk egenverdi?
- Erfaringen er at den eksisterende politiske og administrative struktur er en forhindring for utvikling og gjennomføring av arbeidet *med mindre* institusjonene er dypt engasjerte i arbeidet (ibid:252), hvilket antyder at de institusjonelle deltakere normalt alene møter der hvor det er nødvendig å utøve politisk makt?
- Mobilisering av det politisk-institusjonelle nivå er enklest før et valg (ibid:255), hvilket vel bekrefte forrige punkt i tillegg til å vise det politiske og institusjonelle nivåes selvtilstrekkelighet?

Amdam & Amdam presiserer da også at dugnadsmetoden kun er et supplement til ”tradisjonell instrumentell planlegging og formelle avgjerdprosesser”, det er altså ikke en forandring av det etablerte institusjonelle design og dets arbeidsmåte som er målet. I tråd med radikal og transaktiv planlegging er målet de lokale deltakere i seg selv, og det på følgende områder (ibid:294-7).

- Målet er å bevisstgjøre deltakere og skape helthetstenkning.
- Å utvikle felles oppfatninger og verdier.
- Stimulere til dannelsen av lokale nettverk og partnerskap blant annet gjennom å utvikle et samarbeid mellom frivillige lag, organisasjoner og offentlige systemer.
- Gjennom å vise at ”det nytter å engasjere seg” å gjøre folk mer engasjerte og involverte.
- Å føre til at lokal organisering betyr at omsorg, kultur og miljø blir mer vektlagt i kommuneplanleggingen.

Dugnadsmetoden er således tenkt lærings-*generisk*, og i siste instans et middel til å styrke *alliansen* mellom de politiske-administrative institusjoner, folkevalgte og borgeren?

## 5.4 Neo-pragmatismen i norsk planlegging

Følgende modell oppsummerer noen av de sentrale argumenter for, hvorfor det ifølge norsk planforskning er meningsfullt å ta utgangspunkt i Habermas teori om kommunikativ handling.

Figur 5.1 *Begrunnelser for hvorfor kommunikativ planlegging er velegnet i Norge*

<b>Krav til og/eller intensjoner bak den offentlige planleggingen</b>	<b>Hvorfor kommunikativ planlegging anses som velegnet<sup>27</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Ivareta koordineringsproblemer og konfliktløsning</i></li> <li>– <i>Demokratisering gjennom maktlikevekt</i></li> <li>– <i>Motvirke at interessekampe "overtar" planprosessen</i></li> <li>– <i>Effektivisere og rasjonalisere prosessen</i></li> <li>– <i>Sikre samordning mellom sektorer (vertikalt/horisontalt)</i></li> <li>– <i>Sikre medvirkning og innflytelse fra berørte parter</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Sortere og avdekke f.eks. interesser og normer gjennom dialog</i></li> <li>– <i>Skaffe maktlikevekt gjennom dialog</i></li> <li>– <i>En måte å sikre begrunnelsestvang og validitetskrav i argumentene</i></li> <li>– <i>Kommunikativ rasjonalitet fremmer effektivitet ved å skape holdbare kompromiser (gjennom eierskap) eller konsensus</i></li> <li>– <i>Fremme verdidebatt, og innføre pragmatiske, etiske og moralske diskurser i dialogen</i></li> <li>– <i>Oppnå samordning gjennom samtale</i></li> </ul>

Amdam & Amdam (2001) fremhever som nevnt at kommunikativ planlegging er en særlig velegnet måte til å (1) nå et moraldannende fellesskap, (2) å integrere og sammenveve kollektive og individuelle interesser, verdier og behov, samt (3) gir mulighet for å etablere maktlikevekt og begrunnelsestvang.

Roar Amdam, en av de mest skrivende planleggingsanalytiker her i landet, er som vist sterkt inspirert av teorien om kommunikativ handling, og han illustrerer i en artikkel (Amdam 1998) hvordan man kan se denne form for planlegging som en støtte for politiske prosesser. Ifølge Amdam kan "søppelbøttemodellen" tjene som en deskriptiv modell for politikutformingen, fordi denne arbeidsmåte retter seg mot felles forståelse mer enn en å være en avklarings- eller avgjøringsmodell (Amdam 1998:59). Søppelbøttemodellen kan selvfølgelig utvikles til å bli en instrumentell og rutinemessig praksis, men metoden fremmer også en inkrementell praksis. Denne metode åpner dessuten for at enkeltpersoner og grupper kan utøve makt i prosessen ved å påvirke defineringsprosessene, og man kan også bli sosialisert inn i de herskende tenkemåter. I dette er kommunikasjon det medierende middel.

<sup>27</sup> Først og fremst fremsatt av forskere, men noen av elementene er også allerede fullt aksepterte av det politiske systemet.

Som det vel fremgår, anser jeg bruken av Habermas teori om kommunikativ handling som et *middel* til å reflektere det eksisterende systems demokratiske potensialer, og ikke som et mål i seg selv, dvs. ikke som et middel som i seg selv skal endre det nåværende system og dets kommunikasjonsmåter. Her bør man ikke kun diskutere kommunikasjonsformen, men også diskutere problemene i det *institusjonelle design* for medvirkning og koordinering som behersker medvirkningsprosessen og den offentlige kommunikasjon. Amdam henviser her til E.O. Eriksen's skrivelser om deliberativ politikk, at det må utvikles et design som kan ivareta oppgavene i et mer komplekst samfunn. Dette design må dels vedrøre både plan-organisasjonen internt for "å auke evna til omverdsorientering", og dels bidra til "å avstemme ulike omsyn og sektorkrav mot heilskapssyn i samfunnet". Målet er å skape et forum av kommunikativ rasjonalitet som kan sikre at alle relevante synspunkter er representert og veid før vedtak, og som redskap til å forbedre den politiske "prioriteringsevne og moralske handlekraft" (ibid:63) tilpasset et mer komplekst og verdi-pluralt samfunn.

De nevnte erfaringer avspeiler selvfølgelig hva som anses for offensive svar på konstaterede problemer i det nåværende plansystem og planleggingspraksis. Men samtidig finnes det noen grunnleggende paradigmer for "god" planlegging som kan sette spørsmålsteget ved muligheten for å oppnå de kommunikative mål. Det stilles ikke spørsmålsteget ved:

- At planlegging skal være en *rasjonell prosess*, dvs. en prosess som er effektiv i tid og rasjonell i beslutninger og vedtak, og hvor politiske beslutninger og vedtak styrer prosess og vedtak.
- At medvirkning og offentlig dialog skal formes gjennom en *kommunikativ rasjonalitet*, og som sådan ikke være en åpen og kontingent samtale i seg selv f.eks. ut fra Habermas diskursetiske premisser.
- At planlegging skal være en rasjonell prosess som drar nytte av en inkrementell praksis, hvorfor "søppelbøtte-metoden" (tross den svakheter) danner det reale grunnlag for arbeidet.
- At planlegging først og fremst handler om samordning gjennom forhandlende samtaler, ikke debatt av prinsipiell, filosofisk, politisk eller vitenskapelig karakter.
- At planlegging skal være konsensus-orientert men underlagt de politiske forsetninger som er gitt gjennom rammeplaner, politiske vedtak, lover og regulativer.



- At planlegging skal være demokratisk ut fra det representative demokratis prinsipper (majoritetsvedtak, sentralisert beslutningshierarki etc).

Som det er forsøkt illustrert, påvirker disse forutsetninger hvordan man leser, utlegger og bruker teorien om kommunikativ og kollaborativ planlegging som inspirasjon for analyse eller utviklingen av det norske plansystems offentlighetsdeler, hvilket er eksemplifisert i Amdams figur ovenfor. Når han henviser til at denne case antyder en ”incomplete political will formation processes” (ibid:183), så kan man si at det ligger spesifikke forutsetninger for denne mangel. Det er oppfattelsen av hva planlegging er og skal være, samt den demokratiske og kommunikative diskurs som former planlegging i praksis. Interessen for kommunikativ planlegging er nok et mulig offensivt svar i forhold til den rasjonale planprosess’ problemer, men det er tale om en ufullstendig og defensiv bruk av teorien.

Habermas’ diskursetikk og neo-pragmatismen kan fungere som avsett for en argumentasjon om at det idag finnes et ”demokratiske underskudd” i planlegging og politikk, ikke minst når det gjelder om å ta hensyn til den verdippluralisme og multikulturelle forskjellighet man politisk og planfaglig taler meget om å ta hensyn til.

## 5.5 Neo-rasjonalismen i norsk planlegging

Når denne diskusjon ikke oppstår kan det skyldes at de politiske initiativer ensidigt retter seg mot å effektivisere og rasjonalisere planprosessen mellom offentlige instanser og mellom borger og plansektorer. De siste ti år har budt på et omfattende arbeid for å forbedre planleggingens posisjon som styringsredskap i samfunnet, hvor ”motspillerne” er det globale marked, maktfulle entreprenører og krefter som ”påtvinges” landet utenfra (NOU 2001). Planlegging anses ifølge Planlovutvalget som det beste redskap til å sikre samfunnets grunnleggende verdier og interesser som de er formulert gjennom politikk, kulturarv og gjennom hverdagslivet og de lokale tradisjoner. Juridiske bindinger og lovregulering av planleggingen, og jo mer finmasket man kan gjøre en planlov og dens retningslinjer jo bedre styringsredskap har man.

Det kreves ”rasjonelle” redskaper som sikrer det politiske vurderingsgrunnlag og avgjøringslegitimitet, men dette kan utfordre de demokratiske prosessene og føre til ”overstyring”. Derfor må demokratiet i planlegging også sikres bedre. Vi ser derfor parallelle utviklingsbestrebelse som går ut på både å utvikle et neo-rasjonelt plansystem

og neo-pragmatisme i den offentlige planprosessen. Og kanskje viser dette at den kommunikative planlegging i seg selv ikke har den store politiske interesse?

Det rasjonalistiske paradigmet dominans i norsk planlegging er tydelig alene i kraft av den hyppige anvendelse av begreper som kommunikativ rasjonalitet, effektivitet, styring, forvaltning eller helhetlig planlegging. En neo-rasjonalisme er vokst frem, er det hevdet (Pløger 2001a), i form av en massiv oppbygging av veiledere, notater og KU de siste 10-15 årene.

Det neo-rasjonelle paradigmet vokser frem i en tid hvor det er akseptert at planlegging ikke kan være en konfliktfri prosess, samtidig som den rasjonelle planlegging opprettholdes som ideal. Neorasjonismen vokser således frem i en tid hvor nær sagt ethvert plantiltak befinner seg mitt oppe i en stadig mer kompleks situasjon, både med hensyn til hvilke forhold som kan spille inn på planprosessen og implementeringen av planene, og en verdi- og normmessig differensiert og plural offentlighet som planleggingen ikke kan og ikke vil ignorere. Med kompleksitet følger ifølge politikere, planleggere og mange forskere *kaos*, og derfor er det bruk for en planlegger og en planprosess som på et bedre grunnlag kan eliminere usikkerheten og forhindre "kaos". Planleggeren må bli bedre til å avdekke "byens utviklings- og problemgrunnlag og utvikle nye løsninger og modeller for byens utvikling på baggrund af modellerne" (Damsgård 2000:194). Den neorasjonelle planleggingens formål er:

... at genetablere regulering og kontrol og genskabe overblik og indsigt ... Der genindføres klare rolleadskillelser, hvor planlæggeren igen blir den apolitiske ekspert, der definerer behov og løsninger ... (Damsgård 2000:195).

Denne reguleringen og kontrollen fungerer ikke lenger alene gjennom å få det best mulige empiriske kunnskapsnivå for beslutninger (som f.eks. via konsekvensutredninger), men også gjennom utviklingen av en *kriteriedrevet* planlegging (Healey 1997, Damsgård 2000). Det er som nevnt en planlegging hvor konkrete prosjekter reguleres og vurderes via en rekke kriterier eller målangivelser (som f.eks. i miljøbyprogrammet). Dette er en form for kontrakt-politikk, dvs. en styring hvor myndighetene gir økonomisk støtte i retur for en spesifisering av konkrete mål for innsatsen og som regel krever de statlige planmyndighetene også årlig en omfangsrik spesifisering av resultater i henhold til definerte mål for at de skal gi videre økonomisk støtte.

Planleggeren får rollen som "the administrative man" rolle, dvs. blir den som skal fungere som forvalter og kontrollør av kriterier og

kontraktoppfylling. Innenfor det neo-rasjonalistiske paradigme formodes det – som tidligere - at det er mulig å påvirke og styre utviklingen bare man kjenner til utviklingsprosessenes ”logikk”, som kan fremstilles gjennom modellbasert behandling av omfattende data-mengder. Neo-rasjonalismens grunnform er således detaljstyringen gjennom modeller og kriteriedrevet overvåking av prosjekter og planpraksis.

Den internasjonale planforskningen beskriver på denne bakgrunnen den nåværende situasjon således:

At the present moment, planning as a legislative activity is becoming increasingly commodified, a series of checklists, league tables and manual books. The planning process is becoming devoid of intellectual discourse concerning broader spatial and strategic questions, and rather is concentrating on its successful role as very little more than a neighbourhood protection service (Tewdwr-Jones 2000:124).

Byplanlegging er i praksis i stor grad redusert til kontroll- og oppfølgingsvirksomhet fremfor utøvende byutviklingsplanlegging. Arbeidet foregår i økende grad via ”series of checklists”, hvor det bl.a. er blitt instituttforskningens oppgave å evaluere eller komme med forslag til disse ”checklists”. Instituttforskningens og evalueringens formål blir i disse tilfeller, ut fra planpolitiske premisser, å fremme effektivitet, rasjonalisering, kontroll og styring av planprosessene fremfor å utvikle f.eks. teoribasert kritikk og nytenking.

Initiativer som KU, estetikk-veilederen og andre veiledere representerer en neo-rasjonell strømning som absolutt også er ønsket av planleggere selv. Styring og samordning er blitt honnørord for nye planleggingsinitiativer, og i økende grad skjer offentlig planlegging gjennom *prosedyrer, regler* og *systemer*, fordi målet er å ”forenkle og effektivisere planleggingen, men uten at det går på bekostning av styringsgrad og rettssikkerhet” (NOU 2001:18).

Man bør også se på neo-rasjonalismen i relasjon til ønsket om bedre samordning og en mer forhandlingsorientert planlegging. Forhandlingsplanlegging er for så vidt ikke noe nytt fenomen, men da denne strategi vant en vis innflytelse på 1980-tallet ble den tenkt som et middel til konfliktløsning (Amdam & Veggeland 1991:75ff). Forhandlingsplanlegging ble vurdert å være mest effektiv i forhold til saksspørsmål og ikke i forhold til diskusjonen av langsiktige planer som i høyere grad involverer verdiorienteringer. Dialog er selvsagt

viktig i forhandlingsplanlegging som et middel, men ikke som et mål i seg selv.

Dialogen er heller ikke i dag et mål i seg selv, men likevel har den *deliberative teori* vunnet politisk og planfaglig innpas. Deliberasjon henviser mer til *felles drøftelse* enn forhandling om konkrete saker. Det er bl.a. i dette perspektiv at neo-pragmatismen i praksis kanskje er ved å finne fotfeste i norsk planlegging. Hovedlinjene i den neo-pragmatiske planlegging er følgende (bygger primært på Beauregard 2000):

- (1) Neo-pragmatismen utforsker forbindelsen mellom deliberasjon og handling blant annet gjennom å se på planleggerens språkbruk og retorikk i tekst og tale.
- (2) En viktig planpraktisk innsikt er at måten man definerer saksforhold, skaper oppmerksomhet og setter agendaen er langt viktigere enn tekniske ferdigheter.
- (3) En kritisk pragmatisme er fokusert på å få til en ærlig, åpen og formålsrettet kommunikasjon som basis for å kunne skape en kollektiv handling.
- (4) Den pragmatiske filosofi legger (som nevnt) vekt på demokratisk drøftelse, personlig erfaring og er fokusert på "real-world" konsekvenser.

Kommunikativ planlegging kan derved ideelt sett bli formet av en pragmatisme som legger vekt på sammenvevningen av erfaring, kritisk dialog og deltakelse, dvs. legge grunnen for en deliberativ og demokratisk prosess.

Using this framework, planners join non-planners to shape issues, set agendas, and work toward collective responses. Each participant has equal standing to speak and to be heard, and the legitimacy and efficacy of claims is negotiated publicly. Participants draw on their experiences, the imagined consequences of proposed actions, and their understanding of prevailing conditions. Planning is realized through public deliberation (Beauregard 2000:55).

Dette kunne stå som en definisjon av den "gode" planlegging her i landet, men har kanskje en litt annen ordstilling.

Planlegging er et redskap for folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål. Det er et viktig

prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene. Planprosessen skal sikre åpenhet, informasjon og deltaking fra direkte berørte og andre interesserte (NOU 2001:39).

NOU-arbeidet er imidlertid primært fokusert på det institusjonelle nivå og behovet for kommunikasjon og samordning mellom myndigheter på et vertikalt nivå og sektorer på et horisontalt nivå. Og her er planlegging primært sett som et ”redskap for folkevalgte organer til å stimulere, påvirke og styre viktige utviklingstrekk i lokalsamfunnet og storsamfunnet” (ibid:69). Også dette følger den pragmatiske filosofi og planleggings tankebaner, og her er også representert forventninger til, hvordan aktøren agerer i feltet, i kommunikasjonen (Beauegard 2000).

- (5) Den ideale borger som deltar i den bogerlige offentlighet hylder ”the common good” (den offentlige interesse) og søker konsensus.
- (6) Dessuten forventes denne borger å kunne underordne private følelser under allmenne interesser.
- (7) Det vil si at enighet må formodes å være et resultat av enkeltindividets fornuft, og det forhold at de deler en felles moralsk forståelse for hva som er ”det felles gode”, og at deltakene aksepterer og føler seg forpliktet på de prosedyrer som fører frem til konsensus og vedtak.

Dette ”menneskesyn” fremhever en spesifikk fornuft, nemlig den at menneskers handlinger er basert på rasjonell fornuft som favoriserer endemålsløsninger (dvs. aksepterer ”den beste løsning” ift gitte objektiver), og at deltakere er konsensusorienterte og reflekterte borgere som ikke primært agerer ut fra egeninteresse, strategier mv, men er forhandlings-, kompromis- eller konsensusorientert. Det forsettes også at deltakere i ”bunn og grunn” er enige om eller i det minste intuitivt veit hva som er ”det felles gode”, dvs. i bunn og grunn har ”felles verdier”. Denne universalisering forsøker å ignorere forskjellighet, og bygger på at offentligheten representerer et kollektivt underliggende set av verdier og interesser som i siste instans binder samfunnet sammen.

## 5.6 Neo-pragmatisme - en kritisk komparasjon

Som sagt, det er helt klart at den filosofiske pragmatisme ikke har vært diskutert blant teoretikere og praktikere her i landet. Man har overtatt den av Jürgen Habermas utlagte pragmatiske filosofi, som ikke omhandler den amerikanske pragmatisme som blant annet John Forester og Patsy Healey tar utgangspunkt i.

Imidlertid kan man si den norske tenkning kan hente legitimitet i den amerikanske pragmatisme. Implisitt synes den norske diskusjon å ha noen lignende grunnforutsetninger som denne pragmatisme når den tar avsett i (se Bernstein 1992, Kloppenberg 1996).

- *Erfaringens* sentrale rolle for vurdering av hvilken praksis som er nødvendig.
- *Legitime* argumenter og beslutninger har ikke kun referanse til logiske, rasjonelle eller gruppebeslutninger, men skal også vurderes i forhold til ”samfunnets beste”.

Det grunnleggende synspunkt i den amerikanske pragmatismen fra John Dewey og frem er at man så å si *alltid er i samfunnet*, dvs. at også planleggere og politikere er i historien og samtidig representerer hver enkelt aktør en egen refleksjon over interesser og verdier.

For Dewey var pragmatismen både en filosofi og ideologi for en ”pragmatisk” praksis (Kloppenbergs 1996). Pragmatismen handler om å bygge opp stater, samfunn og fellesskaper på den *refleksive* erfaringen, og ikke som en ”metode” til å ”kompromisse” seg gjennom vanskelige politiske forhandlinger.

Det hevdes at det er et ”behov for pragmatiske diskurser” (Amdam & Amdam 2000:221) i norsk planlegging, fordi planarbeidet må utformes som et samarbeid mellom aktører som har ulike behov, interesser og verdier. En vei å gå er ifølge forfatterne å forbedre implementeringsstrukturene f.eks. i form av ”handlingskontrakter på det operative nivået” som kan ”baserast på det Habermas kaller *pragmatiske diskurser*” (ibid). Habermas pragmatiske diskurser er av forfatterne definert som ”nytttekalkulering”, instrumentell planlegging og ”drøftning av fakta” (ibid).

Denne utlegging av Habermas er det delt mening om i de fag-filosofiske debatter. For eksempel mener Hilary Putnam at det er en sentral pragmatisk idé ”that we can *rationally* discriminate between better and worse norms and standards” og Richard Rorty mener det

finnes en "pragmatic realism" hos folk. Bernstein mener at spørsmålene om "meaning, reference, truth, interpretation, translation, and language" har vært "obsessive concerns" for den amerikanske pragmatisme (Bernstein 1992:826).

Man kan neppe verken hos Habermas eller den amerikanske pragmatisme tolke pragmatismen ditthen at den oppfordrer til *nyttekalkulering* som grunnlag. Pragmatisme er at all planleggingsteori skal vurderes ift. deres samfunnsmessige nytte, men det er ikke nødvendigvis i kalkulert forstand. Det er mere en konstatering av at intet institusjonelt nivå kan fungere isolert fra det samfunn det er en del av, og derfor må forandre seg i takt med samfunnets endringer. Institusjonene og all praksis forøvrig må være åpen for justeringer, og hele tiden tilpasses forandringene. Der er ikke noe rasjonalitets- eller kollaborative krav innebygd i forutsetningene for pragmatismen, kun nytte som sådan. Det er ikke alltid en institusjonalisert utilitaristisk verdi-rasjonalitet – "at komme det størst mulige antall mennesker til gode" - som skal definere, hvad som er et nyttig resultat.

Habermas' pragmatisme kan henvises til når Amdam & Amdam mener at "pragmatiske diskurser vil i stor grad dreie seg om fakta og sammenheng mellom mål og middel", og at det er noe som kan avgjøres gjennom henvisning til empiriske data (Amdam & Amdam 2000:221)? Empiriske fakta er hos Habermas ikke det samme som gyldighet (dvs. at empiriske data er sanne, riktige og vederheftige), fordi "alle empiriske domme er som bekendt kontingente". Gyldighetskravet kan ikke behandles som lik det å oppnå sannhet, men kan settes analogt til sannhet, i den betydning at sannhet er avhengig av de "berørtes rasjonelt begrundede konsensus" (Bordum 2001:348&97-8).

Det vil si vi aldri står overfor en absolut sannhet i empirisk forstand, men en sannhet som er bundet opp til individets tolkning av denne basert på verdier, normer, vitenskompetanse mv. Sannhet – også i form av empiriske "fakta" - er således noe som kan og skal testets i argumentasjonen, ikke noe som kan tas for gitt. Avgjøringsfundamentet kan like godt være idelogi (klasse) som etikk (rettferdighet) eller "numeriske fakta". At det er nyttekalkuleringer og kollektive prioriteringer som blir den pragmatiske diskurs omdreiningspunkt og resultat er kun én mulighet blant flere. For Habermas er pragmatismen alene knyttet til den argumentative prosedyre og omhandler attityden til dialogen (en hypotetisk attityde, villig til å testa ethvert gyldighetskrav etc) (Nylund 1995:105). Amdam & Amdam overfører således en argumentativ begrunnelse (Habermas) til en politisk-rasjonell pragmatisk-prosedural begrunnelse og tenkning.

Et eksempel på denne kritikks relevans kunne være som Beauregard (ibid:59) sier, at pragmatismen har det vanskelig med byens særlige karaktertrekk som er individualitet og forskjellighet.

- Man tager i pragmatismen utgangspunkt i den ”ideale borger”, og anerkjennelsen av enkeltborgeren som individ forsvinner i kraft av den politiske fokusering på kollektiv inklusjon og ”like rett”.
- Den forskjellighet som registreres er den som omhandler interesser og ikke *identiteter*.
- Og som konsekvens betraktes individene som avkroppsliggjorte (disembodied), hvilket bl.a. betyr man ikke når til å ta kjønnsmessige eller etniske hensyn.

Man bør imidlertid – som jeg leser Beauregard – anse forskjellighet, og den derav følgende potensielle konfliktualitet i samtalen, som produktiv. Amdam & Amdam åpner for dette ved å fremheve at uenigheter ikke skal glemmes (Amdam 1998:75), men så kan man ikke samtidig kreve at man *skal* finne frem til tydelige værdivalg (ibid) (med mindre denne verdi er ”respekten for forskjelligheten”).

Amdam & Amdams argumentasjon gjør det forståelig at de definerer den *pragmatiske diskurs* til å være en diskurs der er kompromissøkende innenfor eksisterende rammer knyttet til nyttekalkulering og kollektive prioriteringer (Amdam & Amdam 2000:141-2). Deres mål er en planprosess som fungerer med den hensikt å skape ”moral-dannende fellesskaper” (ibid:156), hvilket harmonerer med Planlov-utvalgets forståelse av offentlig medvirkning. Når Amdam’s definerer kommunikativ rasjonalitet som å ”oppnå gjensidig forståelse med hverandre” (ibid:126), så er det sett fra det rasjonelle maktperspektiv og ikke fra en posisjon som grunnleggende og genuint respekterer forskjellighetens inkommensurabilitet eller verdi i seg selv.

Disse kritikker kan nemt lyde som spissfindigheter, men det finns nok av konkrete saker som illustrere problematikkens og kritikken relevans blant annet den nevnte sak om moskeer i Oslo, plasseringen av (narko)behandlingsinstitusjoner eller adgangen til muslimsk bønnenrop.<sup>28</sup> De religiøst-etniske eksempler viser mangelen på respekt for kulturell egenart. Det kommunikativ design og pragmatismen anses som viktig til å ivareta *koordineringsproblemer*, og målet er å *samordne gjennom samtale*.

---

<sup>28</sup> De kristne kirkeklokker larmer meget mere enn hva som er tilladt ved bønnenropene, og overskrider tilladte miljøgrenseverdier uten at det får konsekvenser.



## 6 Avsluttende perspektiveringer

### 6.1 Innledning

De fleste praktikere og teoretikere som i en eller annen form ser planlegging som en demokratisk og kommunikativ virksomhet, ønsker å se planlegging som en del av en åpen *deliberativ* prosess. De ønsker å se planleggerens rolle som en *pragmatisk* rolle, hvor arbeidet er rettet mot å oppnå det beste mulige kompromiss i en planprosess preget av ”søppel-bøtte” metoden og den inkrementelle hverdagspraksis ut fra politisk vedtatte planer.

### 6.2 Den allmenne kritikk – rapportens hovedspørsmål

Kollaborativ planleggingsteori representerer en *reformbevegelse* og ikke noen systemstormere. Det settes ikke spørsmålstegn ved om medvirkning og høring er demokratiske institusjoner (hvorfor og hvordan, ift. hvilke alternativer etc), og det settes ikke spørsmålstegn ved det hierarki av maktforhold som former det eksisterende politiske og administrative beslutningssystem. Ikke at systemforandring skal være et mål i seg selv, men det er mangelen på kritikk som gjør at f.eks. Habermas diskursetikk på forhånd anses som idealistisk eller utopisk *før* den er diskutert ift. de eksisterende institusjonelle og politiske kommunikative makt- og prosessformer. Man burde se på hvordan det institusjonelle design og de neo-rasjonelle planformer skaper ”distorted communication” nettopp med utgangspunkt i kommunikasjonsformer, språket og de kommunikative maktforhold. Her kunne både Habermas, Forester og Foucault være viktige inspirasjonskilder.

Rapporten skulle se på status for den teoretiske diskusjon av kommunikatív planlegging og kommunikatív etikk her i landet? Erfaringer og kritikk?

Amdam's (og Tore Sager som imidlertid ikke er analysert her) setter fokus på klassiske samarbeidsforhold som tillit og forutsiglighet, men diskuterer ikke hva man gjør ved manglen på åpenhet overfor individuelle verdier, kulturell forskjellighet, følelser, frykt og sårbarhet. Det er flere problemer med den norske debatten:

- Planlegging aksepteres som værende en nødvendig *prosedyreledd* aktivitet, hvor man dels søker de beste rasjonelle beslutningsregler og dels eventuelt ser på andre metoder til å fremme en kommunikatív rasjonalitet innenfor gitte institusjonelle rammer. Målet er effektiv og rasjonell planlegging gjennom å forbedre det eksisterende plansystem-design, og ikke å forbedre det diskursive demokrati i seg selv. Målet er samordning gjennom samtale og ikke samtalen i seg selv
- I tråd med den offisielle politikk betraktes medvirkning og deltakelse som et *punkt i prosessen*, og ikke noe som skal prioriteres dialogisk i seg selv. Offentlig medvirkning får således i praksis mer karakter av *konsultering* enn innflytelse og makt.
- Et svar på eller en refleksjon over å måtte arbeide i et mer komplekst samfunn, fremveksten av sterke partikulære interesser (ofte organisert i sterke private organisasjoner med juridisk bistand mv), og det multikulturelle samfunn, er ikke synlig eller debattert i de her analyserte eksempler.
- Man fremsetter ikke noen kritikk av de diskursive formasjoner, tenke- og handlemåter, verdier og normer, som behersker det institusjonelle plansystem og den hegemoniske planteori.
- Man fokuserer heller ikke innenfor den norske ”kommunikative planleggingsteori” på planleggerens diskursive praksis i ord, tekst og bilder.<sup>29</sup>
- Det er en tendens til å forveksle teori og analyse med deskriptive normative forutsetninger for planlegging. Man kan f.eks. ikke diskutere prinsipielle spørsmål som medvirkning og høring, diskursetikk og tillit som normative apriori for det representative system *uten* også å reflektere over dette demokratis inkonsistenser og politisk-ideologiske funksjon. For eksempel: - kan man gå ut fra at konsensus er det samme som rettferdighet og enighet uten at en konsensus har vært utsatt for en diskursetikk?

---

<sup>29</sup> Som nevnt med unntak av Asmervik & Hagen, se. litt. liste.

Vi står i dag i den situasjon at det er den kommunikativ rasjonalitet som politisk er prioritert som det aktuelt beste middel til å oppnå holdbare kompromisser og/eller konsensus. Og det institusjonelle designs fremste oppgave er på den bakgrunn å få artikulert konflikter så tidlig som mulig i prosessen. Men gjør det planlegging mer demokratisk?

### 6.3 Spesifikke teori-kritikker

Rapporten skulle også se på om *kommunikativ planlegging er et middel til å forbedre det inkluderende demokrati? Finnes det en planetikk? Hvor beveger den seg hen?*

Skulle man på den bakgrunn av notatet sammenfatte forståelsen av kommunikativ planlegging<sup>30</sup> så handler det som nevnt om samordning gjennom samtale, kommunikativ rasjonalitet og rasjonell deliberasjon. Teorier er gode, men det er *praksis* som gjelder. Disse teorier suppleres av en politiske horisont med ensidig fokus på ”best practice” ut fra de gitte forutsetninger som ligger i planlov, plansystem og ideologien om effektiv og rasjonell planlegging som eneste mål. Det finnes kun ett politisk mål, nemlig å samordne for å skape en mer effektiv, rasjonell og forutsigelig planlegging, hvilket ses som en nødvendighet for å forbedre *styring, kontroll og forutsigelighet* i planleggingen. Det betyr man bekymrer seg mindre om kommunikasjon som samtale eller dialog, for i stedet å fokusere på den rutinemessige og formale konsultasjon av borgerne innenfor rammene av et gitt system av prosesser, lover og regulativer. Det synes klart at ”kommunikativ” planlegging først og fremst antyder en større interesse for å forbedre planleggingens *administrative* del før, og fremfor, å forbedre borgernes makt- og innflytelsesposisjoner, herunder især deltakernes beslutningsmakt. Det utvikles i disse år mao. ikke et visjonært arbeide for å skape annerledes former for samtale og innflytelse, men alene et passivt reformarbeid innenfor de givne premisser.

I forhold den internasjonale debatt kan man således oppsummerende si at det mangler en politisk og planteoretisk og faglig interesse for:

- *Makt-spørsmålet*: - Hva er makt? Kan makten så å si ”organiseres vekk” (f.eks. gjennom demokratisk kommunikasjon og diskursetiske standarder)?<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Hvilket inkluderer Jørgen & Roar Amdam, Erik O. Eriksen & Jarle Weigård og Tore Sager.

<sup>31</sup> Her kunne man hente inspirasjon fra Bent Flyvbjerg, John Friedman, Oren Yiftachel, Mitchel Dean og Margo Huxley.

- *Demokrati*: - Er planlegging demokratisk? Er det representative demokrati demokratisk?<sup>32</sup>
- *Kritikken* av Jürgen Habermas forutsetninger for teorien om kommunikatív handling.<sup>33</sup>
- Betydningen av den *pragmatiske filosofi* også i norsk planlegging.<sup>34</sup>
- Språket som makt og derved hvordan man kommunikerer med ord i planleggingen.
- Retorikken i planleggingen f.eks. når man taler i offentlige forsamlinger, gjennom tekster, bilder og kart.<sup>35</sup>

I den internasjonale planteori er det her først og fremst tale om en kritisk konfrontasjon mellom Foucault og Habermas posisjoner. Selvfølgelig er det også noen som forsøker å mediere (Fischler 1996), men internasjonalt foregår det stadig en intens diskusjon mellom den pragmatiske-kommunikative planleggingsteori og den Foucault-inspirerte maktkritikk. Makt er nødvendig for det skal besluttes og styres. Men maktens institusjonelle, politisk-ideologiske, faglig-diskursive og kommunikative forutsetninger kan ikke være uvesentlige for å bedømme den faktiske praksis, styringsformene og planprosessens demokrati-former. Det finnes enkelte introduksjoner til hvorfor den ene teori i en historisk bestemt kontekst er blitt foretrukket frem for den andre (Amdam & Veggeland 1991), men praksis-fokuseringen spiller også historisk sett en helt avgjørende rolle for planforskningen.

Vi mangler ennå dypdestudier som forfølger John Foresters kommunikatív maktperspektiv, nemlig:

The way planners contingently reproduce relations of power and legitimacy, the ways planners deal with conflict, the ways planners organize or disorganize public attention, the way planners listen and make judgement, the way planners can act as political rational professionals, and so on (Forester 1990:46).

Man slår seg til tåls med norsk planlegging oppfattet som:

(a) most planning activities are activities of control and routine administration; (b) communication is a key

<sup>32</sup> Her kunne man hente inspirasjon fra Nikolas Rose og R.A.W Rhodes.

<sup>33</sup> Se f.eks. Flyvbjerg og Yieftachel.

<sup>34</sup> Se Allemendinger, Hoch & Forester.

<sup>35</sup> Her kunne man hente inspirasjon fra Aksel Hagen og Sigmund Asmervik (se litt. liste).

dimension of any kind of planning activity; (c) all planning activities almost always involve discretion and negotiation, and, in certain circumstances, mediation (Mazza 1995:399).

Norsk planforskning tar avsett i et *institusjonelt* perspektiv, for så vidt i tråd med Foresters interesse.

I focus on institutionally staged action that is practically enacted, meaning-making, and responsibility-taking, not on any sender-receiver model of communication (1990:43).<sup>36</sup>

- Men dette fører ikke videre til et konkret studie af:

...how policy making and policy implementation reshape the lived worlds of actors, restructure social worlds in ways that alters actors' opportunities, capacities to act, and self-conceptions too (Forester 1993:11-12).

Den empiriske analysen bør se på hvordan aktørene - og her spesielt planleggeren - uttrykker, og eventuelt ignorerer eller undertrykker, følgende forhold:

(1) beliefs (by reporting, stating, informing, asserting, representing or presenting, suggesting, indicating and so on); (2) consent (by judging, evaluating, recommending, advising, criticizing, correcting, objecting, supporting, affirming, dissuading, persuading, and so on); (3) trust (by disclosing, expressing, avowing, wishing; hoping, dreading, fearing, committing, "waffling", and so on); and (4) framing the issues (by formulating, clarifying, translating, depicting, focusing, selecting, simplifying, teaching, explaining meaning, and so on) (Forester 1993:33).

Planlegging er en praksis som skal forme og ønsker å forme offentlighetens forventninger, overbevisning og forståelse av problemstillingene gjennom disse forhold. Det er derfor, ifølge Forester, også nødvendig at se på planleggingens "etiske dimensjon", dvs hvilke metoder man velger ut, hvordan man argumenterer, hva man legger frem og hva man utelater, hvilken argumentasjon for valg av midler

---

<sup>36</sup> Inspirasjon kunne hentes fra Johan P. Olsens neo-institusjonelle teori og analyser.

og mål man legger frem, hvordan man definere sin egen arbeidsmetode, og hvilken politisk rolle planleggeren mener å ha.<sup>37</sup>

## 6.4 Er rasjonalisme og pragmatisme løsningene? - De virkelig viktige spørsmål

Pragmatismen rår. Neo-pragmatismen og den kritiske pragmatisme må som den pragmatiske filosofi vurderes både som idealtype og som en teori der mener å si noe om "den virkelige verden" her og nå. Neo-pragmatismen synes å ta hensyn til de fleste kritikkpunkter som er fremkommet mot teorier om kommunikativ planlegging, herunder maktproblemet, og demokratisk defisitt innenfor plansystemet. Men neo-pragmatismens normativitet holder kun vann såfremt man aksepterer dens grunnforutsetninger. Disse er:

- Den amerikanske filosof John Dewey's idéer om (1) at samfunnet består av åpne, fornuftige og resonnerende fellesskaper, (2) at praksis oppstår p.b.a. felles viten som det er enighet om er skapt gjennom demokratisk assosiasjon, og (3) at konflikter overvinnes gjennom refleksive diskurser (se her Hoch 1996).
- *De-ontologien*, dvs. idéen om at folk rasjonelt og u-unngåelig beveger seg mot fornuftige bedømmelser og avgjøringer for å nå frem til enighet (Jürgen Habermas).
- Og, vil jeg hevde, dermed det synspunkt at mennesket grunnleggende er et *teleologisk vesen*, dvs. et endemålsorientert vesen som i tillegg alltid er orientert mot fornuftbasert enighet.

Det er synd for den videre diskusjon at de som er inspirert av Habermas ikke fastholder hans krav til en diskursetikk, og fastholder hans fremhevelse av *fornuftens plass* som et middel til å kompensere for en ren nytteorientert definisjon av rasjonalitet. Dette motspill trengs, da vi trenger en kritisk diskusjon av forholdet makt, rasjonalitet og fornuft relatert til den neo-rasjonelle planleggings hegemoni. Å argumentere for fornuften og den diskursive etikks plass i en planlegging som ellers betraktes som en demokratisk-kommunikativ prosess, er nødvendig for å kunne bidra til å forbedre

<sup>37</sup> Det er fullt mulig her å skissere en bruk av en "tekst-kritisk" Habermas,. Det kan skje ved å se på kommuneplaners *sannhetsfordringer* (påstander om objektive forhold); *legitimitetskrav* (legale og moralske normer); *ekspresive fordringer* (beskrevne intensjoner og interesser); og planens *fortolknings- og oppmerksomhetsrettende fordringer* (formulering av den ramme, hvor innenfor problemet må forstås).

offentlighetens posisjon i planleggingen. Her er det ikke sikkert det skal endres ved systemet som sådant, men det må endres på samtale og dialogformene og de fora det tilbys for offentlige medvirkning.

Den kritiske terskel for neo-pragmatismen er dog stadig og alltid spørsmålet om makt, og hvilke former makten uttrykker seg i og gis lov til å uttrykke seg i.

- Kan det tenkes en verden, et fellesskap, en dialog eller samtale hvor viten ikke er en maktform?
- Kan interesser, verdier, normer og strategier underordnes en demokratisk kommunikasjon, eller vil disse forhold alltid tilhøre maktens sfære?
- Kan konsensus oppnås via en makt-fri dialog hvor det beste argument vinner, eller er konsensus alltid et kompromis?
- Kan man etablere et reelt ikke-undertrykkende språk eller en dialog? Hva vil det kreve av språket og av språkbrukeren? Er et felles vokabular nok? Er rasjonelle argumentasjonskjeder, hvor hver påstand og utsagn kan kontrolleres nok? Utelukker det hver enkelt deltakers (evige) tolkning av ordenes mening og utsagnets formål?
- Hvis alle føler de er ”vinnere”, i den betydning at de er innforstått med resultatet og har forstått hva det tales om, vil det da med nødvendighet føre til enighet? Hvordan skal den kommunikative planlegging arbeide med at enighet og konsensus er situativ og kontemporær?
- Hvordan skal de ”multiple stemmer” og den plurale kultur kunne realiseres i en konsensusorientert planprosess eller politisk prosess? Er det mulig å oppnå konsensus om hvilke partikulære uttrykk som har legitim rett til å bli realisert?
- Hva gjør man med validitetsspørsmål og spørsmålet om sannhet når det ikke finns objektiv viten? Hvordan sikre at ”de store fortellingens” forfall fører til konsensus? Hvordan unngår man at enighet ikke kun representerer en deltaker-konsensus? Eller er det sådan det må være?

Og hva gjør man ved følgende problemer?

- Det finnes ikke, selv for de som arbeider innenfor teorier om kommunikative og kollaborative design et arbeide med å grunnlegge en kommunikativ etikk i planprosessen.
- Amdam’s sier de arbeider for å skape en plankritisk *sosial kapital*:
  - Men myndighetene har ikke iverksatt noe arbeide for

---

systematisk å oppbygge en lokal sosial, politisk og intellektuell kapital som kan anvendes som en kritisk dialogpartner for planmyndighetene og som en ressurs for lokalbefolkningen.

- Det finnes planpolitisk ikke en reel respekt for *sosio-kulturell forskjellighet*. - Det finnes ikke i norsk planpraksis noen idéer til og arbeide på, hvordan man i praksis kan respektere sosio-kulturell og verdiladet forskjellighet i dialogen og i den konkrete planlegging. Det finnes f.eks. ikke en diskusjon av hva en planlegging som tar hensyn til muslimsk kultur eller en urban, homoseksuell livsstil vil være.
- Man arbeider ikke med hvilke *betydningssystemer* der behersker politikk og planlegging. Det finnes heller ikke noe planarbeid med hensyn til å forstå, lære av og respektere de forskjellige betydningssystemer og referanser som de forskjellige kulturer og individer representerer.

Det mangler således stadig en systematisk interesse for og kritisk analyse av planleggeres praksis og institusjonelle tenke- og handlemåter, hvilke ideologier og diskursive formasjoner de representerer som planleggere og aktører. Dette mangler også hos de som benytter Foresters dypdestudier i kommunikativ praksis og Habermas teori om kommunikativ handling. Man ser ikke på hvordan språk, samtale og organisasjon også er former for samhandling som inkluderer planleggingens i bunn og grunn viktigste redskaper, nemlig ord, tekster og visuell formidling.



# Litteratur

- Albertsen, Niels (1993): Byen, det sociale og retorikken, i Christensen, C.L. & Thau, C. (red): *Omgang med tingene*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag (pp.181-203).
- Allmendinger, Philip (2001): *Planning in Postmodern Times*, London, Routledge.
- Allmendinger, P. & Chapman, M. (ed)(2001): *Planning Beyond 2000*, Chicester, Wiley.
- Allmendinger, Philip (2001): Planning in the Future: Trends, Problems and Possibilities, i *Allmendinger & Chapman (ed)* (pp.241-75).
- Amdam, Jørgen (2000): Confidence Building in Local Planning and Development. Some Experiences from Norway, *European Planning Studies*, Vol.8, No.5 (pp.581-600).
- Amdam, Jørgen & Amdam, Roar (2000): *Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*, Oslo, Det Norske Samlaget.
- Amdam, J. & Veggeland, N. (1991): *Teorier om samfunnsplanlegging*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Amdam, Roar et.al. (1998): *Å samordne gjennom samtale. Prinsielle og praktiske kommentarer til rundskriv om fylkeplanlegginga for perioden 2000-2003*, Arbeidsrapport nr.49, Høgskulen i Volda.
- Amdam, Roar (2001): Empowering New Political Institutions: A Norwegian Case, *Planning Theory & Practice*, Vol.2, No.2 (pp.169-87).

- Andersen, Jørn Erslev (1983): Sprog som konkret utopi. Om Habermas' sprogfilosofiske engagement, i Andersen J.E. et.al. (red): *Det Moderne - en bog om Jürgen Habermas*, Aarhus, Modtryk (pp:82-95).
- Asmervik, Sigmund & Hagen, Aksel (1997a): *Rhetoric of Planning Documents. A rhetorical examination of Oppland County Plan 1996-1999*, Paper IX AESOP Congress, Nijmegen, The Netherlands, 28-31.May 1997 (pp.1-18).
- Asmervik, sigmund & Hagen, Aksel (1997b): Fylkesplanen for Oppland fylke – en plan som svikter sitt retoriske potensiale, *Rhetirica Scandinavia Nr.4/1997* (original-kopi).
- Beauregard, Robert B. (2000): Neither Embedded Nor Embodied: Critical Pragmatism and Identity Politics, in Burayidi, M.A. (ed): *Urban Planning in a Multicultural Society*, London, Praeger.
- Beauregard, R.A. & Body-Gendrot, S. (ed)(1999): *The Urban Moment. Cosmopolitan Essays on the Late-20<sup>th</sup>-Century City*, Urban Affairs Annual Reviews, London, Sage Publication.
- Bernstein, Richard J. (1992): The Resurgence of Pragmatism, *Social Research*, Vol.59, No.4 (Winter 1992)(pp.813-40).
- Bloomfield, Dan et.al. (2001): Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance? *Environment & Planning C: Government & Policy*, Vol.19 (pp.501-13).
- Bordum, Anders (2001): *Diskursetik og den positive selvreference*, København, Samfundslitteratur.
- Dean, Mitchel (1999): *Governmentality*, London, Routledge.
- Douglas, M. & Friedman, J (ed)(1999): *Cities for Citizens*, New York, John Wiley.
- Eriksen, Erik O. (2000): Den kommunikative fornuft, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr.4/2000* (pp.509-13).
- Eriksen, E.O. & Weigård, J. (1997): Conceptualizing Politics: Strategic or Communicative Action? *Scandinavian Political Studies*, Vol.20, No.3 (pp.219-41).

- Eriksen, Erik O. & Weigård, Jarle (1999): *Kommunikativ handling og deliberativ demokrati*, Bergen, Fagbokforlaget.
- FD (2001): *Langstidsprogrammet 2002-2005. St.meld. nr.30 (2000-2001)*, Oslo Det Kongelige Finansdepartement.
- Fischler, Raphaél (1996): Strategy and History in Professional Practice: Planning as World Making, in Liggett, Helen & Perry, David C. (ed): *Spatial Practices*, London, Sage Publication (pp.13-59).
- Fischler, Raphaél (2000): Communicative Planning: A Foucauldian Assessment, *Journal of Planning Education and Research* 19 (pp.358-68).
- Flyvbjerg, Bent (1991): *Magt og rationalitet I & II*, København, Akademisk forlag.
- Forester, John (1990): Reply to my critics..., *Planning Theory Newsletter*, No.4 (pp43-60).
- Forester, John (1993): *Critical Theory, Public Theory and Planning Practice. Toward a Critical Pragmatism*, New York, State University of New York Press.
- Friedman, John (1996): Two Centuries of Planning Theory: An Overview, i *Mandelbaum et.al. (ed)* (pp.10-30).
- Friedman, John (1998): Planning Theory Revisited, *European Planning Studies*, Vol.6, No.3 (pp.245-53).
- Gregersen, Thomas (1996): Habermas diskursteori om politisk demokrati, *GRUS* Nr.48 (pp.5-33).
- Hagen, Aksel (1997): Planlegging som retorikk. Kommuneplaner hurde åpne opp mulighetsrom, *Plan 5-1997* (pp.2-6).
- Harvold, Kjell A. (2001): *Planleggingens "kommunikative vending": Nytt paradigme eller gammel debatt?* (Upublisert manus, mars 2001).
- Healey, Patsy (1997): *Collaborative planning*, London. Macmillan Press.

- Hoch, Charles (1996): A Pragmatic Inquiry about Planning and Power, i *Mandelbaum et.al. (ed)* (pp.30-45).
- Holsen, Terje, Pløger, John & Skjeggedal, Terje (1998): *Den vanskelige samordningen. Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker*, Oslo, NIBR Prosjektrapport 1998:5.
- Husbanken (2001): *Veiledning i bomiljøer – Tradisjoner og metoder*, HB 7.F.29, Oslo.
- Huxley, Margo (2000): The Limits to Communicative Planning, *Journal of Planning Education and Research* 19 (pp.369-77).
- Kleven, Terje (red)(1999): *En dagsorden for norsk planlegging. Åtte artikler og et program*, Oslo, NIBRs Pluss-serie 1-99.
- Kloppenbergh, James T. (1996): Pragmatism: An Old Name for Some New Ways of Thinking? *The Journal of American History*, Vol.83, No.1 (pp.100-38).
- Mandelbaum, Seymour J. Et.al. (ed)(1996): *Explorations in Planning Theory*, New Jersey, CUPR, Rutgers University.
- Mazza, Luigi (1995): Technical knowledge, practical reason and the planner's responsibility, *TPR*, 66 (4) (pp.389-409).
- MGO (2000): *Hovedrapport Miljøbyen Gamle Oslo*, Oslo, Miljøbyen Gamle Oslo.
- Murdoch, Jonathan & Abram, Simone (1998): Defining the Limits of Community Governance, *Journal of Rural Studies* Vol.14, No.1 (pp.41-50).
- Nordahl, Berit & Carlsson, Yngve (1999): *Lokale utvalg og deltakerdemokrati*, NIBR/Byggforsk samarbeidsrapport.
- NOU (2001): *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*, Oslo, Miljøverndepartementet.
- Nylund, Katarina (1995): *Det förändrade planeringstänkandet*, Stockholm, Nordisk institutet för samhällsplanering, Avhandling 19.

- Nørager, Troels (1983): *System og livsverden*, Aarhus, Forlaget Anis.
- Offerdal, Audun & Espeland, Hroar (2000): *Prosess eller prosjekt? Lokalsamfunnsutvikling, nærmiljø og lokal planlegging*, Oslo, Kommuneforlaget.
- Oneill, John (2001): Representing people, representing nature, representing the world, *Environment & Planning C: Government & Policy*, Vol.19 (pp.483-500).
- Piccolo, Francesco Lo. & Thomas, Huw (2001): Legal Discourses, the Individual and the Claim for Equality in British planning, *Planning Theory & Practice* Vol.2, No.2 (pp.187-201).
- Pløger, John (1998): *Kommunikativ planlegging. Mellom kommunikasjon og retorikk*, Oslo, NIBR-notat 1998:106.
- Pløger, John (2001a): Neorasjonalisme, forskning og planlegging – og i siste instans plan- og forskningspolitikk, *Regionale Trender* Nr. 1/2001 (72-81).
- Pløger, John (2001b): *Det senmoderne nærmiljø: Livsformer og bykultur*, Hørsholm/Oslo, Statens Byggeforskningsinstitut & Norsk insitutt for by- og regionsforskning (NIBR) (publiseres våren 2002).
- Pløger, John (2001c): Public participation and the art of governance, *Environment & Planning B: Planning & Design*, 28 (pp.219-41).
- Pløger, John (2002): Åpne og kontingente styrings- og planprosesser – illusjon eller utfordring? *Regionale Trender Nr.1/2002* (in press).
- Politiken (1986): *Politikens store nye Nu Dansk ordbog*, København, Politikens Forlag.
- Ramirez, José Luis (1995): Retorik och demokrati, i Ramirez, J.L. (red): *Retorik och samhälle*, Nordplan Rapport 1995:2, Stockholm.
- Rhodes. R.A.W. (1997): *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.

- 
- Rydin, Yvonne (1999): Public Participation in Planning;  
Cullingworth, Barry (ed): *British Planning. 50 years of Urban and Regional Policy*, London, The Athlone Press (p.p. 184-197)
- Sager, Tore (1994): *Communicative Planning Theory*, Avesbury, Aldersshot.
- Sager, Tore (1998): Loyalty and the Impossibility of Paretian Advocay Planning, *Journal of Planning Education and Research* 18 (pp.103-12).
- Sandercock, Leonie (1999): *Towards Cosmopolis*, London, John Wiley.
- Spash, Clive L. (2001): Editorial, *Environment & Planning C: Government & Policy*, Vol.19 (pp.475-81).
- Tewdwr-Jones, Mark (2000): Reasserting Town Planning: Challenging the Representation and Image of the Planning Profession, i Allmendinger, P. & Chapman, M. (ed): *Planning Beyond 2000*, Chicester, Wiley (pp.123-51).
- Weigård, J. & Eriksen, E.O. (1998): *Deliberasjon og demokrati*, Reprint Arena 98/7, Blindern, Oslo.