



SAMMENDRAG

Rollen til den norske planlegger har vært i stadig endring, noe som har resultert i et vidt spekter av potensielle roller som kan brukes til å beskrive planleggeren. Spørsmålet blir således hvordan dagens praktiserende planleggere forholder seg til dette. Savner de en avklaring på hvem der er, og således også en definisjon av hva de er til for og hva de er ment å gjøre? Jeg mener at det finnes en del utydigheter i forhold til hva planleggeren har for oppgaver, der planleggingen har måttet tåle massiv kritikk og hatt et behov for å legitimere hva man kan oppnå gjennom planlegging.

Denne oppgaven handler om å sette planleggeren i fokus. For å få bedre forståelse av den norske planleggerrollen går jeg i dybden av historien for å se om det er med på å forklare dagens situasjon. Videre har jeg intervjuet flere planleggere for å høre mer om deres tanker rundt planlegging i dag, hvordan de ser på sin egen situasjon og innflytelse, og hvorvidt de opplever at planlegging nytter.

Resultatet av undersøkelsene viser at man ikke har noen klar planleggerrolle i Norge i dag, og at samtlige av planleggere vil veksle mellom ulike roller. Det gir visse uheldige konsekvenser, og helt klart visse interne spenninger og dilemmaer for planleggerne selv.

ABSTRACT

The current of the planner in Norway has been changed continuously, which has resulted in a wide spectre of potential roles that could be used to describe the planner. The question is how the planner today deal with this. Do the miss a more clear descriptions of themselves, and a definition of what the are meant to do as planners? I suggest that there are several things that are unclear concerning the planners tasks, with planning having to accept massive critique and been in need of getting acceptance about what one can achieve through planning.

This thesis is about putting the planner into focus. I have been going through several historical records to better understand the Norwegian planning role and to see if that can help explain the current situation. I have also interviewed several working planners, to hear their their views about what planning is today, how they see their own situation and influence, and whether they think planning can achieve things.

The results show that there is no clear planning role in Norway today, and that all of the planners change between several roles. This have some unfortunate consequences, and shows certaiin internal tensions and dilemmas for the planners.

INNHold

Sammendrag	2
Abstract	2
Del 1 innledning.....	4
Aktualitet	4
Oppgavefokus.....	7
Del 2 Metode.....	8
Del 3 Teori	10
Hva er planlegging?	10
Ulike teorier om den norske planleggerrollen	12
Planleggerens handlingsrom	23
Del 4 Historiske refleksjoner	26
1800-1945 (Tidlige pionerer og planfagets institusjonalisering).....	26
1945-1968 (Gjenreisningssamfunnet og rasjonalisering)	27
1970-1985 (Velferdssamfunnets mangfold og brytninger).....	29
1985-2000-tallet (Velferdssamfunnets konsolidering)	31
Planleggerens selvforståelse	33
Samfunnet gir legitimitet	36
Forholdet til politikk	41
Del 5 Empiri	44
Planleggerrollen	44
Planleggerens selvforståelse	46
Samfunnet gir legitimitet	50
Forholdet til politikk	54
Del 6 Analyse og drøftelser	57
Planleggerens selvforståelse	57
Samfunnet gir legitimitet	59
Forholdet til politikk	60
Del 7 Avslutning.....	63
Litteraturliste.....	65
Vedlegg 1 - Intervjuguide	68
Vedlegg 2 - Informasjonsskriv send ut til informantene	70
Vedlegg 3 - innmeldelseskvittering fra NSD.....	72

DEL 1 INNLEDNING

AKTUALITET

Planleggeren har på mange måter et yrke som det er vanskelig å beskrive, og det finnes et flust av ulike definisjoner. Underveis i studiet har jeg selv merket at jeg har vanskelig for å forklare for andre hva en planlegger egentlig er.

Planleggeren har gått fra å være primært en faglig ekspert til i større grad være avhengige av andre og ha en klart mer utadrettet funksjon i form av det at man er en prosessleder. I takt med samfunnets utvikling har planleggerens funksjon blitt endret, til det som i dag fremstår som en noe uviss rolle i forhold til hvor mye man egentlig har å si som planlegger og hva man kan håpe på å utrette. Planleggeren er på mange måter helt avhengig av andre for å få gjort noe.

Samtidig står man som planlegger overfor en hel rekke med ulike hensyn og avvenninger, som ofte føles like viktige alle sammen. Gjennom studiet har jeg fått en lang liste over ting som det er viktig å passe på, men vi har i liten grad diskutert hvordan man forholder seg til det når det må avveies imellom. Jeg har opplevd å få ulike signaler fra både de som foreleser, fra lovverket der ulike sektorinteresser ser ut til å ha forskjellige forventninger til planleggeren og hva man skal fokusere på, planteorien har svært ulike fremstillinger og man må også forholde seg til politikernes oppfattelser rundt planleggingen.

Videre kommer det stadig økende krav til effektivisering av planleggingen og man må stadig forholde seg til flere utfordringer som en del av planlegging, så spørsmålet blir om planleggeren har fått tildelt de forutsetningene som skal til for å gjøre dette og om de føler det er tydelig hva deres rolle er oppi det hele. Man kan se en pågående diskusjon i resten av Europa der mange land nå gjennomfører større planreformer, med fokus på krav om effektivitet og nye arbeidsmåter for planleggerne.

Raco beskriver de mange endringene i de offentlige strukturene som har foregått på 1990- og 2000-tallet. Grensene mellom det private og offentlige har blitt visket ut som et resultat av den nyliberale utviklingen, samtidig legitimerer man utviklingen med at man heller burde ha fokus på de faktiske resultatene som kan oppnås ved at man lar de som eksperter på det få levere – med redusert innblanding fra det offentlige (Raco 2015 s. 153).. Videre viser Raco til skifte i de demokratiske systemene der man heller fokuserer på å løse problemer, og kommer frem til konsensus mellom ulike parter (ibid s. 154). Det fremstilles som en modell der man kan minimere korrupsjon og la minoritetens eller de svake gruppers syn bli tatt med i vurderingen (ibid s. 155). Man bryter ned konflikter i jakten på et felles rammeverk som alle parter kan si seg fornøyd med, noe som Raco kritiserer for å være et utopisk ideal.

Man skåner de private investorene fra risikoene som er forbundet med demokrati og forventninger blant innbyggernes som er i stadig endring, for å sikre at de private faktisk velger å investere (ibid s. 165). Raco trekker frem at man nesten kan se at politikere og andre som er opptatt av å få til utvikling i kommunen ser på demokrati som et hinder, eller i alle fall noe som kontrollert slik at man effektivt kan håndtere ulike problemer (s. 166). Demokrati representerer et forum for konflikter, noe som fort blir tidkrevende og komplekst. Raco hevder at det offentlige til tross for ønske om å la private stå for ressursbruk og økonomiske ressurser, også selv har fått økt sitt ressursbruk (s. 153). Det er behov for at man heller bruker disse midlene mer effektivt ved å i samråd finne ut hvor behovene er, fremfor at man utelukkende hører på det ekspertene hevde er behovene (ibid s. 167).

Metzger et al diskuterer hvordan man i dagens Europa ser at det er en økende mistillit og mistro til det de kaller mislykkede forsøk på å levere det man har lovet fra ulike governance-sammensettinger, spesielt i forhold til problematikken knyttet til demokratisk legitimering og kredibilitet (Metzger et al. 2015 s. 1). Det stilles spørsmål ved det som fremstilles som et en-dimensjonalt fokus på økonomisk vekst for å få til en generell global utvikling (ibid s. 2). De viser hvordan den konsensus-baserte planlegging har vært med på å støtte opp under det at man gikk fra å se på noe som i konflikt med hverandre, men heller vekt på samarbeid og gjensidig avhengighet (ibid s 6). Det gjorde at man fikk fra offentlig styring til privat-offentlig samstyring og partnerskap. Dette ble rettferdiggjort som det ved at samfunnet var tjent med at man tilrettela for økonomisk vekst, noe som skulle være til det beste for alle. Forfatterne hevder at det videre har ført til at man gjennom søken på konsensus og enighet har eliminert (eller i alle fall redusert) syn som sto i veien. Dette ble også møtt med kritikk fra flere planteoretikere, som snakket om at det var naivt å tro at man kunne komme til en reel konsensus som alle ville stå bak. Videre hevder de at planlegging nettopp handler om det å balansere motstridende hensyn, der man heller burde trekke frem konflikter fremfor å forsøke å dempe dem. Den samarbeidende fremgangsmåten som skulle lede til åpenhet og likhet, men i stedet er det bekymring for at den har ledet til en nyliberal form for demokrati som heller ser vekst og utvikling som noe teknisk fremfor en politisk øvelse. De politiske valgene ser ut til å være tatt allerede, premissene er allerede satt når planprosessen er i gang slik at man heller diskuterer detaljer fremfor grunnleggende politiske vurderinger.

Campbell et al (2015 s. 187) hevder at pessimisme er noe som fortsatt preger planlegging, man har ikke lenger den sterke troen på evnen til det offentlige og politiske til å sikre en god utvikling og endringer i samfunnet. Man i stedet en nyliberal diskurs, som er tvilende til det offentliges innblandinger og heller har troen på markedet effektivitet og moral. Dette er noe har vist seg å være standhaftig, selv etter verdensomspennende økonomiske kriser. Campbell et al diskuterer hvordan planleggingen kommer in dette, ettersom at den er bygget på et håp om at man gjennom planlegging kan få til en bedre utvikling enn man ville fått uten planleggings innblanding (ibid s. 188). Samtidig befinner man seg i en situasjon der man både for kritikk fra venstre og høyre fløy i politikken, der planlegging beskyldes for å være for mye åpen for vekst samtidig som andre sier at man er for lite åpen for det. At man fremmer enkelt-interesser og er en ikke-inkluderende prosess, samtidig som man er med på å gi både private aktører og innbyggere selv for mange restriksjoner. I flere land har det kommet reformer for å gjøre planlegging og offentlig styring mer effektivt for å bedre kunne legitimere planleggingen ovenfor samfunnet. England er et eksempel på dette som trekkes frem, der kan spore en tydelig kritikk mot planlegging og et behov for endring.

Campbell et al viser til sine undersøkelser i forhold til om det er mulig å i det hele tatt sikre bedre resultater av planlegging (ibid s. 205). De argumenterer for at man i utvalgte case kunne forestille seg at det offentlige i større grad tok i bruk sine virkemidler i forhold til regulering (ibid s. 206). Videre mener de at man komme langt gjennom å stille spørsmål rundt det som blir foreslått, og diskutere alternative måter med private forslagsgivere for å også få frem andre hensyn enn de nyliberalistiske (ibid s. 207). Videre tar de opp temaet med det å definere hva som er til samfunnets beste, for å kunne ha et slags formål og en retning å gå i (ibid s. 208). Det at dette har vært utfordrende å få på plass, og er noe som kanskje heller ikke er mulig fullt ut, har gjort at man heller har blitt motløs og hatt mistro til evnen i å kunne finne bedre løsninger. Selv om det i praktisk planlegging alltid vil finnes noe som er kritikkverdigg og man ikke får perfekte resultater, betyr ikke det at man må gi opp det å kunne få til noe bedre gjennom planlegging. Det beste er både utfordrende å både enes om, konseptualisere og umulig å oppnå, så fokuset må heller ligge på det å til noe bedre som åpner for en

rekke muligheter og løsninger. I dette kaoset av muligheter der man må ta en avgjørelse oppfordres planleggerne til å bli bedre på å få til reelle og gode kompromisser der man også har det etiske i fokus.

Hvordan er således situasjonen i Norge? Amdam og Veggeland konstaterer at vi på papiret har et velutviklet samfunnsplanleggingsystem i Norge, ved at man ruller planene minst hvert fjerde år på bakgrunn av en bred medvirkningsprosess der det til slutt er de valgte politiske organer som bestemmer innenfor rammer av lover og reguleringer (Amdam & Veggeland 2011 s. 63). De hevder at man likevel kan stille spørsmål om planlegging fungerer like godt overalt, da det offentlige ikke har den makten som skal til i forhold til gjennomføring av beslutningene. Man kan til en viss grad ta i bruk negative virkemidler for å forsøke å forhindre at offentlige og private prosjekter strider mot fellesskapets interesser. Når det kommer til det å gjennomføre tiltak som styrer samfunnsutviklingen, krever det makt og ressurser som det offentlige ser ut til å ha lite av. Man konsentrerer seg heller om virksomhetsplanlegging i form av organisatorisk fristilling av deler av deres virksomhet og dannelse av partnerskap med private. Dette trekkes frem som et typisk utviklingstrekk også internasjonalt, og har bakgrunn i den kommunikative vendingen som også har preget den norske planleggingen de siste årene. Ved at kommunene ikke kan bestemme utviklingen alene, velger man da å søke samarbeid med andre som har makt og mulighet til, for å forsøke å heller utvikle samfunnet i fellesskap. Man velger heller en samarbeidende form for planlegging, der man heller samarbeider med "fienden" fremfor å gå i direkte konfrontasjon (ibid s. 64). Ved å heller fokusere på det man er enig og har felles interesse av, gå i dialog og samtale for å kunne skape tillit og forståelse slik at man også takler det man ikke er enige om. Disse erkjennelsene har gitt grunnlag for en sterkt medvirkningspreget kommunal planlegging, så kan man spørre seg hva det har gått utover.

Plan- og bygningslovens tredje paragraf viser hvilke oppgaver planleggingen er tiltenkt, der man skal sikre helhet og samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer (*Plan- og bygningsloven 2008*). Stadig flere oppgaver og hensyn skal tas gjennom planlegging, på samme tid snakker man i samme paragraf om at planlegging ikke skal være mer omfattende enn nødvendig. Noe av spørsmålet blir dermed hvordan planmyndighetene og planleggerne forholder seg til den til dels motstridende målsettingen med tydelige instruksjoner om at planlegging må bli mer effektiv, samtidig som man skal jobbe for en mer demokratisk planlegging der medvirkning står i fokus. Videre blir da spørsmålet hvor fagkunnskapen til planleggerne kommer inn, for skal de først og fremst opptre som prosessforvaltere og tilretteleggere? Hvor stort rom er det egentlig for å komme med faglige anbefalinger og ekspertuttalelser når planlegging på mange måter anses som politikk og baserer på visse verdigrunnlag?

Sager diskuterer hvordan man kan se at ulike ideologier kommer til syne når man planlegger for kompleks byutvikling (Sager 2015 s. 70). Han viser til at det pågår en konkurranse mellom ideer om miljømessig bærekraft, deltakerdemokrati og markedsorientert planlegging med røtter i nyliberalistisk over store deler av verden i dag. Sager viser til den pågående internasjonale debatten om de nyliberalistiske verdienes dominans over andre verdier, der han bruker nyliberalt hegemoni som en hypotese for sin analyse med tanke på hele 90 prosent av detaljreguleringsplanene i de største byene i Norge er fremmet av private interesser (ibid s. 71). Videre påpeker han betydning av at ideen om New Public Management som har gitt en rekke reformer for styring av det offentlige i Norge. Han viser videre til at hegemoni som tilsynelatende kan se ut til å først og fremst fremme noen få interesser, likevel kan eksistere med bred oppslutning i samfunnet dersom man opplever det som en nødvendighet til å f.eks. få økt materiell velstand for befolkningen i sin helhet.

I beskrivelsen av nyliberalisme som ideologi trekker Sager frem at det innebærer mindre tro på velferdsstaten og en større tro på markedsliberalismen (Sager 2015 s. 71). Det er en tro på at de fleste økonomiske og sosiale problemer har en markedsløsning. Det ønskes mer rom for individualisme og privat ansvar, og således også økt frihet ved at staten har færre restriksjoner på privat virksomhet (ibid s. 72). Ideologien støtter brukernes valgfrihet og innflytelse i den offentlige sektor, der man får økt privat-offentlig samarbeid og overføring av noe sentral myndighet til det lokale administrasjonsnivåer. Videre er det ønsket at det offentlig skal etterligne den private styringsform og logikk, med fokus på effektivitet og konkurranse. En mer aktiv form for offentlig planlegging blir sett på som forstyrrende for markedsmekanismen.

Ser man på en prosjektrapport som nylig ble utarbeidet fra Norsk Eiendom, som er en interesseorganisasjon for eiendomsbransjen, kan man tydelig se et fokus på at de ønsker mer effektive planleggingsprosesser (Norsk Eiendom 2015). Der står det tydelig at de mener reguleringsplanprosessene tar for lang tid, som gjør at man mangler tilstrekkelig med "vedtatte og realiserbare planer som kan dekke behovet til en forventet og ønskelig utvikling" (ibid s. 8). Der er man også tydelig at det offentliges rolle er svært begrenset i praksis, der realisering av planer og utforming av det fysiske miljøet er prisgitt private initiativ. Man er også påpasselig på å understreke at dette er en utviklingsstrategi og boligpolitikk som det stort sett har vært tverrfaglig og politisk enighet om i Norge de siste 30 årene. Videre er det snakk om at det ikke er et mål å eliminere interessekonflikter, men heller komme frem til bedre kompromisser. Man etterlyser et bedre, mer effektivt og konstruktivt samarbeid mellom alle de involverte partene for at prosessene skal være mer forutsigbare der man har respekt for hverandres roller. Det kommuniserer også tydelig at det er sluttbruker som må ta ekstra kostnader som påføres gjennom lang prosess. Når det kommer til medvirkning, så etterlyser de mer aktiv og tydeligere medvirkning (ibid s. 9). Helt konkret foreslås det at man er tydeligere når i prosessen det er anledning til medvirkning, hva det kan gis innspill på og hva som allerede er vedtatt og dermed ikke aktuelt å påvirke. Utbyggere må til gjengjeld være mer åpne for å bearbeide egne prosjekter for å ivareta overordnede og nærmiljøbaserte behov.

Man kan si at det også legges noe press på planleggerne i det offentlige der man vurdert å foreslå en godkjenningssystem for fagkompetansen til planleggerne, da flere har opplevd at det mangler kompetanse blant planleggerne som gir en risiko for en "forutsigbar og planfaglig forsvarlig prosess" (ibid s. 16). Det trekkes frem at det også er fagkyndige som sitter på andre siden av bordet, så litt satt på spisse så er det opp til politikerne hvem de vil høre på. Man kommer også med utsagn om at det ikke automatisk er kommunen som besitter den beste plankompetansen eller har best kjennskap til et område (ibid s. 10). De er videre åpne på at det er en utfordring for loven og praktisering at gjennomføring i privat regi vil basere seg på en vurdering av lønnsomhet og risiko i forhold til de betingelsene markedet tilbyr (Norsk Eiendom 2015 s. 24).

OPPGAVEFOKUS

Jeg har ønsket å se nærmere på om dagens planleggere i Norge opplever at de har gode nok forutsetninger for å kunne bidra til en god samfunnsutvikling. For å kunne forstå dette har jeg valgt å se nærmere på den norske planleggerrollen, ved at man gjennom visse konkrete rollekonflikter kan forklare en del av spenningene og dilemmaene som planleggerne i dag står overfor. Jeg ønsker å se på om visse usikkerhet planleggerne føler på kan forklares basert på at det skyldes rolleusikkerhet.

Ved fokus på planleggingsrollen ønsker jeg å forstå hvordan planleggerens handlingsrom skapes.

Basert på funnene gjort i denne undersøkelsen, har jeg trukket frem tre hovedtemaer som jeg mener har stor betydning for planleggerens handlingsrom og disse vil gå igjen i de ulike delene av oppgaven.

- Selvforståelse
- Samfunnet gir legitimitet
- Forholdet til politikk

Problemstilling

I hvilken grad opplever de norske planleggerne noen form for rollekonflikt, og hvordan kan det være med på å vise deres handlingsrom?

DEL 2 METODE

For å besvare masteroppgaven vil jeg gjort en litteraturstudie og tekstanalyse for å se på utviklingen over tid og få bedre innsikt i kjennetegn ved dagens situasjon. Dette har vært viktig for å få forståelse for konteksten man i dag befinner seg i, og hvordan det danner rammer for planleggeren.

Med bakgrunn i at jeg har valgt å fokusere på den norske planleggerrollen, bestemte jeg meg for å fokusere på norske litteratur og kilder. Det har vært en måte å begrense oppgaven på, samt at jeg har ønsket å løfte frem det norske faget og profesjonen sin utvikling for å vise at man både har mye materiale her, men også at det har vært godt dekkende for å kunne se nærmere på den norske planleggerrollen og dens handlingsrom. Kildene har vært mangfoldige, alt fra opplysningshefter, lærebøker og planteoribøker i perioden 1968 og frem til i dag. Jeg har vært opptatt av å se hvordan disse fremstiller og beskriver planleggeren. Her har det vært viktig for meg å ha en variasjon i hvilken tilknytting forfatterne har, ved at de både representerer ulike utdanningsinstitusjoner som har sine egne fagtradisjoner og syn, samt det å bøkere skrevet av representanter for ulike departementeter og fra mer uavhengige forskningsinstitutter som NIBR. En gjennomgang av planloverkrets utvikling og forarbeidet til de ulike lovene har også vært en viktig kilde til forståelse av den institusjonaliserte og på mange vis formelle oppfatning og instruks om planleggingen.

Utover det som er beskrevet av planteoretikere, har jeg ønsket å se nærmere på hva planleggerne selv har sagt om sin egen situasjon gjennom tidene. Derfor har jeg valgt å gå gjennom referater fra ulike konferanser og seminarer, spesielt KURSUS ved NTH arrangert i perioden 1959 til 1987, men også andre arrangementer der jeg har funnet protokoller fra. Ulike tidsskrift rettet mot planleggerne har også vært en viktig kilde til informasjon, slik som PLAN utgitt fra 1994-2016 og dens forgjenger Plan og arbeid utgitt av Arbeidsdirektoratet, etter hvert i samarbeid med blant annet NIBR, Kommunal og arbeidsdepartementet, Miljøverndepartementet, Distriktenes Utbyggingsfond og Norsk Forening for Bolig og Byplan (BOBY), i perioden 1966-1993. Tidsskriftet Kart og plan (tidligere tidsskrift for jordskifte og landmåling 1952-1969, og Tidsskrift for det Norske Utskifningsvæsen 1908-

1951) i perioden 1908 til 2016 foreningen for blant jordskifte kandidater som senere har blitt en del av Tekna, PlanNytt utgitt av departementet i perioden 2007-2016. Dette har vært viktig for å få et tidsinnblikk i hvordan planleggeren har sett på seg selv, men også hvordan andre i samtiden har sett på planleggeren.

Utover å gjøre litteratursøk og se hvilken informasjon som finnes tilgjengelig, ønsket jeg å samle inn egen data. Dette er noe som kan gjøres gjennom bruk av ulike metoder som igjen vil ha sine fordeler og ulemper, og beskrivelsen av dette er basert på (Johannessen et al. 2011) sin metodebok.

For å få en mer utdypet forståelse av et fenomen bruker man gjerne kvalitative metoder, og gjennom en fremgangsmåte som intervjuer der man får tilgang på førstehåndskunnskap. En klar fordel med en kvalitativ metode er at informanten får større frihet til å uttale seg enn det et spørreskjema tillater, man får bedre innsikt i deres erfaringer og oppfatninger. Gjennom et intervju er det mulig å bedre få frem kompleksitet og nyanser, noe jeg tror vil kunne komme godt med i denne oppgaven da det vil være viktig å se hvordan informantene vurderer, oppfatter og tolker sin egen situasjon som planlegger.

Når det kommer til gjennomføring av intervjuet mente jeg at en semi-strukturert form vil være mest hensiktsmessig. Dette er for å ha en viss fleksibilitet og mulighet til å bedre forstå og avdekke momenter som kommer opp underveis i intervjuet gjennom mulighet for oppfølgingsspørsmål. Samtidig som mente jeg det vil være fordelaktig med en viss struktur da det både gjør det noe enklere å sammenligne ved standardisering av visse spørsmål, og fordi jeg har mindre erfaring med bruk av intervju tror jeg det vil være mer krevende underveis med en åpen tilnærming og sjansen for at informanten i større grad kontrollerer situasjonen er tilstede.

Når det kommer til utvalget ønsket jeg en viss variasjon i hvilke stillinger de ulike aktørene har, utdanningsbakgrunn, ulik alder, størrelse på kommune, geografisk beliggenhet og om hvor vekst det var i området. Det vil innebære en utvelgelse der man sikrer en viss representasjon i utvalget gjennom en stratifisering/klyngeutvelgelse, noe naturlig nok vil få konsekvenser for den statistiske presisjonen. Når det kommer til utvelgelse så vil tilfeldig trekking være mindre relevant ettersom hensikten er å få mest mulig kunnskap om et fenomen og ikke foreta helt generelle statistiske generaliseringer, så rekruttering av informanter er nødvendig.

Enkelte av informantene ble rekruttert direkte gjennom tidligere deltakelse på visse fagarrangementer, andre gjennom direkte henvendelser til planavdelingene. Jeg har forsøkt å ha noe spredning i landet ut ifra de økonomiske forutsetningene jeg hadde til det. Av utdanningsbakgrunn har det vært planleggere som er arkitekt, samfunnsgeograf, arealplanlegger fra Ås, utenlandsk planleggerutdanning, naturforvalter, ingeniør, landskapsarkitekt, samfunnsplanlegging og kulturforståelse.

Alle informantene som ble intervjuet jobber eller hadde jobbet som kommunale planleggere.

Informant 1 Planlegger, mellomstor kommune, Oslofjord-området

Informant 2 Plansjef, mellomstor kommune, Indre Østlandet

Informant 3 Plansjef, stor kommune, Oslofjord-området

Informant 4 Planlegger, mellomstor kommune, Nord-Norge

Informant 5 Planlegger, privat rådgivingselskap

Informant 6 Planlegger, privat rådgivingselskap

Informant 7 Planlegger, stor kommune, Vestlandet

Informant 8 Plansjef, liten kommune, Oslofjord-området

Informant 9 Planlegger, lite kommune, Oslofjord-området

I forhold til reliabilitet så er det viktig å reflektere over påliteligheten til dataene, det har sammenheng med deres nøyaktighet, hvilke data som brukes, hvordan de samles inn og hvordan det bearbeides. Det er viktig å være bevist på at man i utvelgelsen og analysen av dataene lett kan fokusere på de dataene som passer med forutinntatte holdninger, og når man bruker seg selv som forskningsinstrument vil egen bakgrunn og holdninger gjøre at andre kan tolke det på en annen måte. Påliteligheten kan styrkes ved å gi leseren innsikt i fremgangsmåten man bruker under hele forskningsprosessen.

Når det kommer til validiteten er det viktig å spørre seg om man egentlig undersøker det vi man ønsker å undersøke, og funnene virkelig representerer virkeligheten. For å styrke validiteten er det nødvendig å redegjøre for metoder som er brukt både under datainnsamlingen og under analysen av dataene. Spørsmålet om validitet gjelder også hvorvidt informantenes utsagn er sanne og pålitelige, man kan ha en såkalt intervju effekt der forskeren påvirker informanten. For å motvirke slike effekter er det fordel å ta i bruk ulike metoder for å kunne sammenligne og få bekreftet funn.

ETISKE AVVEININGER

Ettersom jeg ser for meg bruk av kvalitativ metode og intervjuer har det vært en meldeplikt for prosjektet da det vil kunne være mulig å identifisere enkeltperson direkte/indirekte ut ifra opplysninger som ble innhentet i datainnsamlingen. Personene fikk tilsendt informasjon om hvordan de innsamlede opplysningene skulle behandles, samt at jeg må sørge for at opplysningene behandles i tråd med lovverket. Jeg har også måttet sette meg grundig inn i hvordan man anonymiserer.

Noe av utfordringen har vært evnen til å sette seg inn i andres tenkemåte og være selvkritisk til ens egen forståelse av dette. Egen personlighet og fremstilling av tema kan også virke inn på informasjonen som fremkommer av informantene, samtidig kan også informantene enkelte ganger bevisst ikke gi svar det som blir spurt om uten at det helt blir lagt merke til under intervjuet. Det er også viktig at intervjuet blir en god opplevelse for informanten, der de blir behandlet på en god måte. Derfor er det viktig å bruke metodelitteraturen til støtte i feltarbeidet.

DEL 3 TEORI

HVA ER PLANLEGGING?

Det går trolig ikke an å lage en entydig og generell definisjon av begrepet planlegging, noe man kan se ved at ulike forfattere har sin egen definisjon. Kleven et al argumenterer for at ethvert forsøk på definisjon dessuten vil innebære en mulig begrensning av begrepets innhold (Kleven (red.) et al. 1998 s. 10-11). De hevder at teorier om planlegging som oftest er normative, og at en av de største utfordringene for planleggingsteorien har vært det å utarbeide allmenngyldige metoder for å planlegge, altså normer og regler for hva som er gode planleggingsmetoder og hva som er riktig beslutningsatferd. Samtidig trekker de også frem at planleggingen i tillegg har en instrumentell funksjon ved å samordne og styre, det kan også være en arena for sosial læring ved at man får en offentlig debatt omkring grunnleggende samfunnsmessige mål og verdier.

Amdam og Noralv viser også til at vår oppfatningen vår av planlegging vil variere, ikke bare på bakgrunn av vår fagkunnskap (1981 s. 24), men også på bakgrunn av at vi som mennesker har ulike hensyn til verdier, normer og situasjonen (ibid s. 14). De har valgt å oppsummere hva planlegging er gjennom å peke på visse karakteristiske trekk: Planlegging handler om fremtiden, det er formulering av mål, det er avgjørelser, handling, læring av rett og feil, det er samfunnsorganisering og samfunnsendring, handler om mennesker og samfunn, det er bruk av menneskeskapt ting, handler om natur og areal, handler om økonomiske system og ressurser, planlegging er konflikt og usikkerhet (Amdam & Veggeland 1981 s. 25-26).

Hovedargumentet for at samfunnet burde drive med planleggingsvirksomhet er som Langdalen, tidligere professor ved NLH, sier det at man ellers ville få en urimelig skjev fordeling av ressurser og livsmuligheter (Langdalen 1994 s. 18). Som Langdalen beskriver har det vært en løpende diskusjon om hvem som skal planlegge for hvilke formål, på hvilken måte og med hvilke midler selv om offentlig planlegging i demokratiske former har fått en sikker status i de vestlige industrisamfunn.

Langdalen oppsummer argumentene for samfunnsplanlegging er at det er nødvendig for å: «fremme og ta vare på de nødvendige samfunnsmessige *fellesgoder*, håndtere de uheldige *eksterne virkninger* som følger av individuelle tiltak og gruppetiltak, bedre *informasjonsgrunnlaget* for offentlig og private beslutningstaking, håndtere *fordelingseffekten* av offentlige og private tiltak» (Langdalen 1994 s. 22)

Hammarqvist beskriver planlegging som bruk av kunnskap, der det dreier seg om å omsette det til handling (Hammarqvist 2001 s. 1). Planlegging innebærer også det å samordne aktiviteter og tiltak, noe som helt klart er komplisert da planlegging innebærer mange aktører med til dels motstridende interesser og at planleggeren ikke vil kunne ha full kontroll over situasjonen. Den tidligere direkte styringen man hadde i planlegging har blitt erstattet av samarbeid mellom aktører som i en eller annen for er involvert i planlegging og andre parter som er berørt i form av dialog og forhandlinger.

Den handlingsrettede siden av planleggingen er noe som har fått mer fokus med årene, som kan ha sammenheng med kritikken om at planleggingen har vært utsatt for kritikk i forhold til at de gir lite resultater i virkeligheten ved at de sjelden blir gjennomført. Hagen og Aarsæther viser til at resultatene av planlegging ikke nødvendig er konkrete resultater, det kan også være endringer i holdninger hos aktørene eller i forholdet mellom dem (Hagen & Aarsæther (red.) 2001 s. 232). Kleven et al understreker også det at det har blitt sett på som en svakhet at planlegging ikke fungerer normen, men de hevder at det heller handler om forberedelse og prioritering av fokusområder (Kleven (red.) et al. 1998 s. 178). De påstår at det heller er en styrke at planlegging har gjennomgått en refleksjon over sine begrensninger gjennom den kritikken man har vært utsatt for.

Saglie argumenterer for at planpraksisen befinner seg i et spillerom mellom ekspertkunnskap for å løse problemer og politikk på ulike nivåer. Dette kommer av forventningene knyttet til planlegging der den både skal løse problemer som markedet har vist at det ikke kan løse, og at planlegging skal

være en politisk styrt prosess (Fiskaa & Skjeggedal 2000 s. 71). Videre hevder hun at det er en vesentlig forutsetning i norsk planleggingstekning at plaleggingen skal skje i tett samarbeid med politikerne. Det fører også til at planleggingen får sin legitimitet styrket ved at beslutningene i planleggingen også er politiske beslutninger. Samtidig ha man siden innføringen av plan- og bygningsloven av 1985 hatt et sterk fokus på medvirkning og demokrati.

ULIKE TEORIER OM DEN NORSKE PLANLEGGERROLLEN

I denne delen vil jeg gå gjennom litteraturen om den norske planleggerrollen, der jeg har valgt å sortere det etter forfatter for å se hvilke temaer som utkrystalliseres som viktige. Videre har jeg spesielt ønsket å se hva som trekkes frem i forhold til planleggerens handlingsrom, der hva forfatterne skriver om undertemaene selvforståelse, samfunnets legitimering og forholdet til politikerne spesielt er i fokus. I slutten av kapitlet sammenfattes forfatterens synspunkter og argumenter for å gi en mer kortfattet beskrivelse i forhold til oppgavens hovedtema.

NORALV VEGGELAND (OG JØRGEN AMDAM)

På dette tidspunktet har man erklært at planlegging er noe mer enn en teknisk virksomhet, og man har forstått at det ligger i planleggingens vesen at i det øyeblikk et tiltak iverksettes, så vil forutsetningene for det samme tiltaket være endret (Veggeland (red.) 1982 s. 6). Man kan også spore krav til effektivisering og begrenset ressursbruk på denne tiden. Veggeland viser til Finansdepartementets planavdeling sine ti bud for planlegging, der man kan spore kritikk av planlegging slik som det tidligere har blitt praktisert. Budskap som at "Planlegging koster tid og penger – en må kritisk vurdere om innsatsen er lønnsom.", "Planlegging er ikke sosialisering og dirigering", "Planlegging er politikk, akkurat som planlegging er administrasjon", "Planlegging kan ikke erstatte politikere", "Planlegging eller ikke er ikke poenget. Det viktige er hvordan beslutninger treffes og at sentrale spørsmål blir reist" (Veggeland (red.) 1982 s. 7). Her kan man med andre ord klart se hvordan det formaner om at man skal slippe til politikerne, sørge for effektiv og god ressursbruk, heller fokusere på prosessen. Som et av de ti budene er det også trukket frem at planlegging har en politisk, ideologisk og pedagogisk funksjon, der spesielt de to første er noe som kan ligge i spenning med hverandre.

Videre i boken kan man også spore overgangen fra et mer sentralisert fokus til lokal selvbestemmelse (Veggeland (red.) 1982 s. 72). Jørgen Amdam fokuserer på spenningen mellom det å operere med mål som ofte er uklare eller konfliktfylte (som kommer av at det er vanskelig definerer hva som er det beste for innbyggerne) som møter det faktum at man i liten grad har herredømme over midlene som trengs for å oppnå målene, samtidig som man har i oppgave å samordne alt.

Man er opptatt av de nye planleggingsretningen som hevder at planlegging er en moralsk aktivitet, som står i kontrast med den tidligere oppfatning om at planlegging er en teknisk aktivitet med planleggeren som en nøytral analytiker som bruker vitenskapelig metoder (Veggeland (red.) 1982 s. 77). Her kommer det nå inn oppmaninger om at planleggerne er kommunikatører som benytter språket for å forstå menneskelige handlinger. Planleggingens metode er nå kommunikasjon og

dialog. Fremfor at man tidligere låste seg fast til noe som ble oppfattet som et klart mål, blir man oppfordret til å heller være åpen og opptatt av å diskutere mål med ulike grupper i samfunnet. Dette gjøres både for å lære, men også for å inngå kompromisser. For å få til en forståelse for andre aktørers intensjoner og oppførsel må planleggerne være deltakere på lik fot med de andre aktørene i samfunnsprosessene.

Det viktigste redskapet til planleggerne blir nå det å snakke, lytte, argumentere og forklare – i det hele tatt fungere mellommenneskelig. Personlige spørsmål må diskuteres på lik linje med faglige, for bare ved å kjenne og forstå alle sider ved seg selv og andre kan man forstå menneskers intensjoner. Som planleggere må vi også prøve å få andre til forstå sin egen situasjon. Vi må være katalysatorer i samfunnsprosessene ved at vi klarer å forene kausal kunnskap med subjektive følelser og intensjoner.

Det er en påfølgende liste med formaninger til planleggerne som forfatterne har hentet fra Bolan (The Practitioner as Theorist, APA Journal 1980), der det noe kommer frem flere formaninger til planleggeren. Man skal være ydmyk, åpen og søke forståelse for andre aktører, legge større vekt på språkføring og kommunikasjon der man snakker sant og ikke skjuler noe, innse at ingenting ved planlegging er sikkert ettersom man har med både fremtiden og mellommenneskelige relasjoner å gjøre, ha større vekt på å lære av erfaringer og mindre på teknikker og metoder, fokus på praktisk tilnærming av kunnskap fremfor boklig lærdom (Veggeland (red.) 1982 s. 78).

Som en avsluttende bemerkning til dette reflekterer Jørgen Amdam her at for å få planleggere som tenker slik, vil det bety at man behøver en helt annen opplæring. Han går så langt som å bemerke at det kanskje vil kreve at hele profesjonen avskaffes, for "hva er det da som skiller en planlegger fra politikker? Hva er det som skiller planleggeren fra andre vanlige deltakere i samfunnsprosessene? De samme kravene må stilles til alle deltakerne. Er skillet da at planleggerne må stille større krav til seg selv enn til andre?"

Videre hevder Amdam at hvis man på daværende tidspunkt hadde stilt slike krav til planleggerprofesjonen, ville det være svært få som faktisk kunne sies å oppfylle kravene. Videre mener han at det er få utdannelser som legger vekt på disse dimensjonene i opplæringen der han samtidig stiller spørsmål ved om dette er noe som kan læres på skolebenken. Han stiller seg videre noe kritisk til ambisjonen om en dialog og prosess der alle deltar i de overordnede styringsprosessene, der han mener det vil være et ideal som er utfordrende å få til i praksis og at vi må akseptere at representanter forhandler på våre vegne når det er snakk om et overordnet nivå (Veggeland (red.) 1982 s. 79). Kan man virkelig få til en situasjon der folk skal styre seg selv og kontrollere sin egen situasjon gjennom en desentralisert struktur, som møter det eksisterende samfunnet der både plan og marked bestemmer utviklingen og strukturene er svært komplekse. (Veggeland (red.) 1982 s. 80).

Videre i boken tas det opp at planlegging er en form for maktutøvelse (Veggeland (red.) 1982 s. 215), og det tas et oppgjør med det som tidligere har blitt lagt frem som stor sannhetsverdi i planleggerens påstander om fremtiden da dette i prinsippet er ubestemmelig (ibid s. 221). Dette har noe med troverdigheten i det man påstår, og at man må forstå begrensingene i det man hevder, der man ikke lenger kan være bundet opp i den konvensjonelle logikken og de regelbundne resonnementer. Konsekvensen er ifølge Gunnar Olsson at man manipulerer mennesker. Det vises til at ideologi og planlegging er nær beslektet, og at planlegging er en dyp moralsk aktivitet (ibid s. 228)

"Men hva er så planleggeren? Er han herre eller en slave? Er han venn eller fiende? Er han undertrykt eller undertrykker? Er han subjekt eller objekt? Hvor stort valg har han egentlig?" (ibid s. 230)

I en annen bok forteller Amdam om det at kommunale planetter har siden midten av åttitallet i stadig større grad blitt saksbehandlere av private planforslag for politisk behandling. Planlegging der kommune selv utarbeider planer er nesten forsvunnet. Det handler om at man ikke skal samordne gjennom kommando, men heller ved å oppfordre, forhandle og få frem kunnskap om virkninger av handlinger. Planlegging som kommandør er ikke mulig eller ønskelig.

I forhold til om man kan skille planlegging fra politikk og administrasjon hevder Amdam at svaret er både og nei (Naustdalslid (red.) 1986 s. 83). Man kan ikke det fordi planleggeren må forsøke å introdusere våre ideer om hvordan man vil samfunnet i konkurranse med alle andre interessegrupper og profesjoner noe som vil tilsi å drive med politikk. På den andre siden så må det skilles fordi man som planlegger har et spesielt ansvar i det å søke etter, formulere og introdusere grunnleggende problemer og avgjørelser i god nok tid til at de andre deltakerne får tid til å oppfatte de og vurdere konsekvensene av ulike alternativer før avgjørelsene tas. Her kommer fokuset på dialog og gjensidig læring inn, der målet med planlegging oppfordres til å være kunnskapsformidling om fremtiden. Middelet er dialog og forhandling, der planleggerne har ansvaret for å få frem kunnskap om problemer, alternativer og konsekvenser samtidig som man forsøker å skape felles visjoner på lang sikt.

HARALD BALDERSHEIM

Baldersheim definerer det som systemspenninger, og rollekonflikter når en tjenestemann opplever at kravene fra aktivitetene stiller en ovenfor pinefulle valg (Naustdalslid (red.) 1986 s. 173). I utgangspunktet er planleggeren produsent av argumenter knyttet til valg av handlingsalternativ, der politikeren er støtte for handlingsalternativet. En utfordring ved vårt system er konflikten mellom interesserepresentasjon og felleskapsinteresser. (Naustdalslid (red.) 1986 s. 174).

En dyptgående konflikt i vårt styresett ligger i spenningsfeltet mellom den demokratiske former vi krever at vedtektene i den offentlige sektoren skal ha ved at de godkjennes av representative politiske institusjoner, og at også skal ha en faglig kvalitet noe man får gjennom faglig hjelp og innblanding. Ideen om folkesuvereniteten gnisser mot kravet om at vedtakene skal være faglige korrekte med høyest mulig faglig standard. Det forventes at planleggeren er lojal overfor de folkevalgte, og partipolitisk nøytral i sin saksforberedelser. Samtidig så forventes det også at planleggeren ikke gir etter for politisk press eller går på akkord med sin faglige overbevisning. (Naustdalslid (red.) 1986 s. 176). Er spent på innslaget som kommer der man får økt brukerdemokrati vil gi klientsynspunktet større legitimitet og tyngde, noe som er med på å gi rollekonflikter og lojalitetsspørsmål for planleggeren. Dersom det ikke er samsvar mellom de signalene som kommer fra politikerne og publikum (klienter) er det en utfordrende situasjon, skal man risikere å bli identifisert med publikumsgruppene eller motsatt være en som bare følger politikerne. På den andre siden kan man si at publikum både er borgere og velgere, således kan tjenestemannen bruke folkesuvereniteten mot de representative organene (Naustdalslid (red.) 1986 s. 177).

JØRN KJELL ROGNES

Jørn Kjell Rognes, fra Norges Handelshøyskole, snakker om tre modeller for planlegging, som er forhandlingsplanlegging, rasjonell planlegging og markedsbasert planlegging (Rognes 1991 s. 4). I praksis vil planprosesser ha elementer av alle modeller i seg. De tre vil innebære ulike planleggingsroller for den offentlige ansatte planlegger. Den rasjonelle modellen gir planleggeren en sterk posisjon, der man i stor grad vil ha kontroll over planprosessen med utgangspunkt i sine faglige vurderinger. I den markedsorienterte modellen vil planleggeren ha en mer passiv og reaktiv rolle, der man må reagere på og tilpasse eksternt utformede planforslag. I forhandlingsplanleggingen får planleggeren en sentral og vanskelig rolle, man må nemlig spille rollene som megler, forhandler og fagekspert i en og samme forhandlingsprosess. Videre argumenteres det for at det norske systemet i stor grad er bygget opp om en forhandlingsmodell.

Planleggeren fungerer som megler mellom ulike interesser når ønskemålene til ulike høringsinstanser og interessenter skal samordnes. Planleggeren må forholde seg til en rekke legitime interesser og avveie disse mot hverandre i planarbeidet. Videre fungerer planleggeren som part i forhandlingsprosessen når et planforslag diskuteres med de berørte parter. Planleggeren er ofte ansvarlig for planutkastet og de berørte parter angriper dette planutkast når det ikke tilfredstiller deres interesser. Endelig vil planleggeren også fungere som fagperson med ansvar for at planarbeidet blir faglig forsvarlig gjennomført.

Hvordan makter planleggeren å fungere som megler, forhandler og ekspert i en og samme forhandlingsprosess? Det er lite faktisk kunnskap om hvordan planleggerne forholder seg til disse rollene i planprosessen. Med utgangspunkt i rolleteori og forhandlingslitteraturen, gis her imidlertid noen vurderinger. For det første er det klart at disse rollene kan være i konflikt med hverandre. Forhandlerrollen kan innebære at en må gå på kompromiss med faglige idealløsninger. Meglerrollen kan medføre at så mange forskjellige behov blir forsøkt ivaretatt (naturvern, kulturminner, barns oppvekstmiljø etc.) at faglige vurderinger må vike plassen for hva som er praktisk mulig. Endelig vil det kunne være motsetningsforhold mellom meglerrollen og forhandlerrollen. Forhandlingsrollen vil kunne innebære innrømmelser overfor en berørt part, kanskje på bekostning av interessene til andre berørte parter.

Hvordan kan planleggeren mestre disse rollekonfliktene? En typisk måte vil være å redusere rollekonfliktene gjennom å velge en rolle, og se på alle innspill fra berørte aktører som trusler mot en effektiv rolleutøvelse. I slike tilfeller vil planleggeren se på forhandlinger og interessebegreper som ubehagelig «sand i planleggingsmaskineriet» (ibid s. 5). En vil da gjerne prøve å gjøre høringsprosesser og kontakt med parter mest mulig rituell. En annen mestringsstrategi vil være å redusere rollekonflikten ved å identifisere seg med en part i saken (f.eks. miljøverninteresser eller den potensielle utbygger) og spille forhandlingsrollen med dette utgangspunkt. En tredje mestringsstrategi vil være å leve med alle rollene samtidig, eventuelt ved å spille ulike roller i ulike faser av forhandlingsprosessen. Dette er imidlertid vanskelig.

Det er nå fokusert på planleggerrollen i forhandlingsplanlegging. Konklusjonen er at dette er en vanskelig rolle med en rekke rollekonflikter. Videre er det påpekt at det er flere mestringsstrategier som er tilgjengelige for planleggeren, og at noen av disse mestringsstrategiene fører til at planleggeren inntar forsvarsposisjoner i forhandlingene for å unngå at forhandlingsplanlegging skal bli for uoverkommelig. Når planprosessen er bygget opp om forhandlingsmodell vil imidlertid en mestringsstrategi være å utvikle kompetanse i forhandlingsanalyse.

Kompetanse i forhandlinger har to hovedelementer. For det første må en kunne analysere selve forhandlingsproblemet og legge opp strategier med dette utgangspunktet. Det innebærer en analyse av relevante interesser (oversikt over felles interesser, separate interesser og konfliktinteresser samt

prioriteringen av interessene for de ulike partene), dette gir oversikt over forhandlingsproblemet som gjør at man kan ta en vurdering av løsningsmuligheter og utforme en forhandlingsstrategi som er velegnet. For det andre må en kunne håndtere den dynamiske forhandlingsprosessen mest mulig konstruktivt.

Det kan føre til opphetede konflikter hvor ressurssterke aktører kan bruke sin kompetanse for å få gjennom løsninger samtidig som svakere grupper ikke blir involvert i forhandlingsprosessen (ibid s. 8). Det kan føre til dårlige kompromisser og maktkamper i situasjoner hvor integrasjonsforhandlinger ville gitt bedre resultater. Endelig kan det bidra til at sentrale aktører, som for eksempel planleggere, ikke makter rollekonfliktene systemet legger opp til, og dermed velger uheldige mestringsstrategier.

Forhandlinger er derfor en svært sårbare type beslutningsprosess. For at det skal fungere er det derfor nødvendig med kompetanse og rutiner som gjør det mulig å få det gjennomført på konstruktive måter. Gode forhandlinger har potensiale i seg til å sikre høy beslutningskvalitet og samtidig aspekt for løsningen hos berørte parter.

Forfatteren argumenterer for at man i Norge i stor grad følger en forhandlingsplanleggingsmodell i den offentlige planlegging. Videre er det vist at planprosessen er komplekse forhandlinger, og at planleggerne har en vanskelig og konfliktfylt rolle i denne prosessen. Resultatet av dette kan være at planleggere bruker mestringsstrategier som forhindrer konstruktive forhandlinger.

LINN MO (OG JØRGEN AMDAM)

Linn Mo, førsteamanuensis ved Universitet i Trondheim, beskriver forholdene for datidens planlegging der planleggeren kan havne i maktkamp med politikeren som kjenner seg forbigått dersom man ikke er påpasselig med å ta med seg den politiske styringen inn i planleggingen (Aarsæther (red.) 1992 s. 130). Og om ikke forholdet til politikere er vanskelig nok, så er det enda vanskeligere med medvirkning fra vanlige folk (ibid s. 131). Mo reflekterer over om de profesjonelle planleggerne føler seg faglig truet av medvirkning, eller tror at det at de er profesjonelle tyder på at de er eksperter i forhold til uvitende lekfolk (ufaglærte). Hun beskriver planleggere som enten forsøker å tviholde seg oppgaver de mener er av ren teknisk art, eller som hevder at medvirkning bare skal motivere lokalbefolkningen til å godta løsningene. Planleggerne oppfordres til å ta betydningen av medvirkning innover seg, der hun blant annet viser til at alle profesjoner har en pedagogisk funksjon i samfunnet og at det må utøves et samarbeid med de menneskene som profesjonen sin virksomhet er rettet mot. Hun viser til at planleggerne allerede samarbeider med andre eksperter, statlige høringsinstanser, utbyggere og politikere, og setter det på spissen ved at si at de holder seg kanskje unna alt samarbeid som ikke er juridisk påkrevd fordi de er overlesset med alle andre. Videre peker Mo på at man for å kunne få til medvirkning og skape motivasjon rundt et slikt opplegg, først og fremst behøver mellommenneskelige evner, erfaring i organisasjonsvirksomhet og politisk teft. Personlighet blir dermed vel så viktig som den formelle utdannelsen (ibid s. 142).

Linn Mo kommer også med formaninger til planleggerne om å bli bedre på å samarbeide med andre faggrupper (Aarsæther (red.) 1992 s. 141). Jørgen Amdam hevder i samme bok at det er nødvendig med samarbeid ettersom kunnskapsmengden for planlegging etter hvert har blitt så stor at enkeltpersoner ikke kan gripe over alt. I hans refleksjoner over hva som skal til for å få til kommunal planlegging mener han at ettersom planlegging både er forming av politikk samtidig som det handler om bruk av hjelpemidler og metoder for å få til gode prosesser og resultater, så trenger man høy

faglig kompetanse på mange felt (ibid s. 189). Politikerne er de som står for å være verdieksperter, så behøver man prosesseksperter som ifølge Amdam er både fagfolk og politikere som er i stand til å utvikle og styre gjennomføringsprosessen av planleggingen. Videre er det behov for fageksperter, at man har noen som er eksperter i løsninger som på faglig grunnlag og i dialog med verdi- og prosesseksperter kan utvikle faglige forsvarlige løsninger. Videre påstår han at ingen faggruppe har monopol eller er bedre egnet enn andre til å fylle disse rollene (ibid s. 191). En fagutdannelse gir en bestemt ekspertise i planleggingen, samtidig kan det også gjøre en blind for andre nødvendige perspektiver utover det faginterne. Når det kommer til prosesseksperter handler det mye om erfaring og innsikt, som ofte fås gjennom prøving og feiling.

ERIK LANGDALEN

Langdalen beskriver planleggeren som en som per definisjon gjennom sin utdanning og praksis har skaffet seg faglig kompetanse i en eller flere plandiscipliner og er i stand til å praktisere planlegging på et akseptabelt kompetansenivå (Langdalen 1994 s. 23). Han mener det er en unødvendig teoretisk forvirring at enkelte kaller politikere for de egentlige planleggerne ettersom det er de som treffer beslutninger som fører til handlinger, og at man heller kan holde fast ved at planleggeren er en fagperson som arbeider med saker som beslutningstakeren (politikeren) skal ta standpunkt til og en forvalter skal omsette til virkelighet til det beste for brukeren.

Langdalen viser til at overlapping mellom planlegging og politikk er med på gjøre det nødvendig med en drøfting av planleggerrollen i forhold til politikerrollen (ibid s. 31). Han snakker om at det satt på spissen er to prinsipielle syn på planleggerrollen, der det første er at den offentlige planlegger ikke trenger eller burde ha noen spesiell politisk oppfatning eller erklært verdigrunnlag. Man skal holde seg innenfor oppdragsformuleringen og de regler som er gitt av oppdragsgiveren der egne vurderinger som går imot rammene ikke blandes inn. Det andre synet er at planleggeren kan og burde ikke opptre verdinøytralt, da vurderinger vil være et ufravikelig element i planprosessen. "Planleggeren har gjennom sin fagkompetanse både rett og plikt til å bruke hele sin intellektuelle kraft og samvittighet helt fram til beslutningstidspunktet".

Langdalen skriver videre at den første oppfatningen var vanlig i perioden etter innføring av bygningsloven i 1965, der man var opptatt av harmonisering og konfliktdemping. Planleggerne skulle ikke befatte seg med politikk i sitt arbeid. Utviklingen i nyere tid har gjort at det har blitt et behov for en avklaring av planleggerrollen. Erfaringen viser at konflikttildeking er uholdbart i praktisk planlegging, for planlegging dreier seg i stor grad om å løse interessekonflikter og finne optimale felles løsninger eller ved å prioritere mellom interessene. Skal dette arbeidet ha mening, så må konfliktene fremheves.

Langdalen konstaterer at oppfatningen av planleggerrollen påvirkes av utviklingen av politikerrollen. Man har fått stadig flere heltidsplanleggere, som han beskriver som at opptre som amatørplanleggere der de fremmer konkrete prosjekter eller konklusjoner før sakene er faglig utredet. Slik blir mange planleggere nøytralisert til passive sekretærer. I de tilfeller der planleggeren har kraft og mulighet til å gjøre seg gjeldende med sin kompetanse og verdigrunnlag, mener Langdalen at det er en urovekkende tendens til at politiker og planlegger samstemmer sine meninger - uten at grunnleggende meningsforskjeller blir kjent utenfor rådhuset. Demokratiet er ikke tjent med at politiker og planlegger blir enige internt. Langdalen hevder at en planlegger har per definisjon kompetanse til – og ansvar for – å drive så vel visjonær framtidstenkning som kortsiktig

konfliktløsning og samordning av interesser. Forbrukeren har samtidig krav på å få innsyn i det arbeidet som utføres av profesjonelle planleggere og dermed også hvilke synspunkter de kan gjøre gjeldende i konkrete saker (ibid s. 32). Planleggeren må gis rett til og ta ansvaret for å gjøre sitt syn kjent for allmenheten, selv om det går på tvers av meningene hos administrasjonslederen eller det politiske flertall. Når formell beslutning er truffet, må derimot planleggeren finne seg i å tilpasse seg vedtaket.

Planleggeren står ifølge Langdalen overfor tre viktige utfordringer i sitt faglige arbeid:

- Hvordan ivareta de ressurssvakes interesser. Planleggeren har ut fra sin utdanning og profesjonsetikk en særlig plikt til å ta hensyn til de grupper som ikke kan – eller har små muligheter til – å ivareta sine interesser i planleggingsprosessen.
- Hvordan håndtere initiativene fra de ressurssterke, hvordan sikre fellesgodene og forhindre maktmisbruk som følger med økonomisk og politisk makt.
- Hvordan få fram de langsiktige felleskapsinteressene, blant annet i miljøvernarbeidet.

Ved en mer nyansert drøfting av en konkret planleggerrolle er det ifølge Langdalen nødvendig å nyansere mellom ulike plannivåer og planformer. Kommunal handlingsrettet oversiktsplanlegging vil kreve allsidig kompetanse, mens detaljplanlegging vil i stor grad gjelde kompetanse til fysisk og juridisk avklaring av beslutninger i en overordnet plan. Langdalen er kritisk til det at noen teoretikere hevder at kjennetegnet på at det faktisk har foregått virksomhet som fortjenes å kalles planlegging, er at planen blir satt ut i livet. Denne snevre definisjonen på planlegging overser ifølge Langdalen det at en planleggingsprosess og en plan kan få betydning selv om planen ikke blir gjennomført. Tilsvarende kan planleggerrollen ha en viktig misjon og virkning på lengre sikt, selv om intensjonene til planleggerens ikke får umiddelbar og direkte uttelling i politiske vedtak og plangjennomføring.

JON NAUSTDALSID

Jon Naustdalslid (Pensumtjeneste 1997 s. 48) snakker om at planleggeren ofte er den som blir sittende som representant for allmenninteresser noe som gjør at planleggeren kommer til å spille en politisk rolle som man formelt sett ikke skal ha. Han viser videre til at kommuneforvaltningen har lange tradisjoner i det å sammenblande politikk og administrasjon. Han beskriver en situasjon der planleggeren vanskelig kan åpenlyst akseptere at de spiller en reell politisk rolle, for da måtte planleggeren plasseres seg selv som en forsvarere av bestem særinteresser i lokalsamfunnet og godta politisk kritikk. Spesielt med tanke på at målet med planlegging er samordning og styring på tvers av sektor- og særinteresser. Og det vil jo nettopp bety at planleggeren må være en nøytral fagmann og ekspert som overlater det politiske ansvaret til politikerne.

Gjennom økt brukerdeltakelse i planlegging vil man kunne plassere planleggeren i en maktposisjon som planleggeren slipper å stå til ansvar for. Man kommer i en mellomstilling mellom politikker og publikum, der man faktisk kan spille de to partene ut mot hverandre. Et konkret eksempel på det er at man kan nærmest skylde på politikerne og deres ansvar for å sette rammer og retningslinjer i møtet med publikum, mens man i møtet med politikerne kan vise til publikum og de berørte partene som har vært med på å forme planen dersom man møter politisk motstand mot planen.

Noe av bakgrunnen for utfordringer i møte mellom plan og politikk er som Kleven beskriver at de har ulike logikker (Kleven (red.) et al. 1998 s. 171). Arbeidsdelingen mellom planlegger og politikker må være styrt av de primære rollene de er satt til å ivareta, der politikeren står som legitime formidlere av verdier, ideologier og interesser, mens planleggerne er bærere av kunnskaper og løsninger (Kleven (red.) et al. 1998 s. 180-181). Kleven skriver også at politikerne skal være med på å definere virkeligheten og de aktuelle problemenes omfang og karakter i utredningsfasen, når det kommer til vedtaksfasen så er det også her behov for samhandling og dialog der fagfolkene vil sikre at løsninger blir faglige troverdige, brukbare og gjennomførbare.

I den samme boken reflekterer forfatterne over at man gjennom planleggingen står overfor dilemmaet med at det lett oppstår mellom kravet til åpenhet på den ene siden, og et ønske om å få avklaring, besluttomhet og handling på den andre (Kleven (red.) et al. 1998 s. 26). Dersom man legger opp til stor grad av medvirkning vil det ofte gi konfliktfylte og tidkrevende planleggingsprosesser, noe som i praksis ikke alltid lar seg gjøre fordi man som virksomhet kan måtte trenge en rask avklaring for ikke å stoppe opp. Dermed må man som Kleven og Amdam skriver, få til et kompromiss mellom de metodiske kravene, demokratiske spilleregler og praktiske hensyn. Det innebærer at man trenger en norm og noen form for retningslinjer for god planleggingspraksis.

Forfatterne diskuterer også hvordan man opp gjennom historien har benyttet ulike planmodeller og hvilket utfall det hadde. En faktor som gjorde at den rasjonelle planmodellen var lite anvendbar i et kommunalt system var ifølge Kleven og Amdam selve forutsetningen det krevde med en enhetlig ledelse med klare og tydelige mål (Kleven (red.) et al. 1998 s. 22). Der argumentere for dette ved å vise til at kommunen ikke består av en enkelt som har klare mål, men derimot av politikere som ofte står i et motsetningsfylt forhold til hverandre. De hevder at planleggingsnormen selv på slutten av 1990-tallet fortsatt er basert på forestillinger om entydige mål og politisk samstemmighet, der jakten på gode løsninger innebærer enighet om hva som er godt. Dermed får man et dilemma for den kommune planlegging i forhold til det å være et politisk styringsinstrument når det er konflikt og målene og kriteriene for gode løsninger. Ved at det instrumentelle perspektivet på planlegging som styringsinstrument fortsatt dominerer, som bryter imot praksis der virkeligheten roter til logikken i beslutningstrinnene (Kleven (red.) et al. 1998 s. 169). Som eksempler på dette nevnes det at vedtak fattes i realiteten før selve planene er ferdige (og planleggerne kanskje er lite involvert gjennom analyse av konsekvenser), eller at planen blir et rent faglig ritual uten politisk engasjement som da ikke får noen politisk betydning. Planlegging vil ofte ta form av en forhandlingsprosess der man er opptatt av å finne akseptable løsninger enn å bli enige om målet.

KJELL HARALD OLSEN

I 1998 ble det utført en norsk undersøkelse om planleggere og deres forhold til etikk. Olsen knytter funnene i undersøkelsene opp mot lignende undersøkelser som er gjort av Howe og Kaufmann der man ut ifra svarene definerte fire ulike planleggerroller (Olsen 2000 s. 18-19). Olsen brukte den samme definisjonen og systematisert utsagnene i undersøkelsen for å se hvordan man sto i forhold til de ulike rollene som var politisk, teknisk, hybrid og ubestemt.

I forhold til hvor stor grad planleggerne anså seg som politisk orienterte i sin jobb, så var det 56 prosent som scoret mer enn 3,5 (av 5) i gjennomsnitt. Det tilsier ifølge Olsen en relativt sterk grad av politisk orientering. Det var spesielt spørsmålet i forhold til om "planleggerne burde aktivt drive

lobbying for å bekjempe forslag som de mente var uheldige, selv om det utfordrer sterke interesser" som dro ned dette gjennomsnittet ved at middelverdien der lå på 2,79. De andre spørsmålene lå med et snitt på rundt 4, og handlet om at planleggerne burde la sine egne verdier få innflytelse, at de kunne bli involvert i debatten som foregår i det politiske beslutningsfora, og at de i større grad deltar i åpne planprosesser for å argumentere for sine egne mål i konkurranse med andre. I tillegg viste undersøkelsen at planleggerne også hadde en sterk teknisk orientering (Olsen 2000 s. 20).

Basert på svarene fordelte Olsen planleggerne inn i de ulike rollene (ibid s. 21). Den ene var de mer politisk orienterte planleggerne som scoret mer enn 3,5 på den politiske variabelen og mindre enn 3,5 på den tekniske. Tilsvarende var de teknisk orienterte som scoret under 3,5 på den politiske og mer enn 3,5 på den tekniske variabelen. Den tredje varianten ble kalt hybride planleggeren ettersom den scoret over 3,5 på begge variablene, og de som scoret mindre enn 3,5 ble definert som ubestemte.

Resultatene viste at 14 % av planleggerne hadde en mer politisk rolle, 29 % en teknisk rolle, 56 % en hybrid rolle og 1 % en ubestemt rolle. Dette samsvarer godt med funnene til Howe og Kaufman i deres undersøkelse av amerikanske planleggere på 1970-tallet. Deres fordeling var at 18,2 % hadde en politisk rolle, 26,5 % en teknisk, 50,8 % en hybrid rolle og 4,5 % en ubestemt rolle.

VIBEKE NENSETH

Vibeke Nenseth beskriver i boken "Planlegging.no" at det er viktig at man fokuserer på planleggerne selv når man operer med et sosialt fenomen slik som planleggingsvirksomheten er (Hagen & Aarsæther (red.) 2001 s. 217). Hun ønsket å gjøre dette ved å nærme seg på et aktørperspektiv, der man klargjør handlingene i lys av de aktørene som står bak. Selve kunnskapsgrunnlaget i planlegging er først og fremst den kunnskapen og kompetansen planleggerne har, samtidig vil momenter som kjønn, alder, utdanning eller annen bakgrunn kunne være med på å forme. Med bakgrunn i bokens definisjon av planlegging som en kunnskapsbasert, fremtidsrettet og samordnede handling hevder Nenseth at dette er distinkte trekk som naturlig nok også kjennetegner aktørene som jobber med planleggingen. Planleggeren driver med forvaltningen sine utviklingsoppgaver, ikke oppgaver knyttet til drift, ren forvaltning eller spesialisert tjenesteyting. Oppgavene er kunnskapsintensive, konsekvensorientert og integrerte, og disse kravene som stilles til planleggeren går ikke alltid like greit sammen

På den ene siden er man som planlegger en kunnskapsformidler og rådgiver (ibid s. 218). For man er som planlegger bærer av kunnskap så vel som budbringer. Man er mange vis en klassisk rådgiver, som setter sammen fakta og utøver faglig skjønn i rådene man gir til de som sitter med den politiske makten. Denne rådgivning vil ikke være uten en viss teft for hva som er politisk mulig og realistisk. Planleggeren er dermed en rådgiver eller tilrettelegger som formidler og sprer kunnskap, og planter nye ideer og argumenter i politisk praksis. Nenseth spør om man således politiserer et tidligere mer "nøytralt", eller i alle fall mer teknisk eller administrativt, saksfelt. Planleggeren balanserer mellom det som er mulig og det som er ønskelig, man balanserer mellom nåtid og fremtid, og ikke minst mellom fag og politikk.

I tillegg til å formidle en type kunnskap, skal samfunnsplanleggeren også være samordnet mellom ulike fagtradisjoner og sektorer (ibid s. 19). Således er planleggere en integrator og generalist. Planleggerrollen utfordrer dermed den klassiske rollefordelingen mellom faglig ekspertise og politisk skjønn. Man er ikke lenger en faglig spesialist, men heller mer en generalistrolle noe som politikeren tradisjonelt har hatt som kraft av sitt skjønn som lekmann. Hun beskriver videre at dette har gjort at

planleggeren har blitt karikert som en som vet stadig mer om stadig mindre. Ettersom man er formidler mellom forskning og forvaltning, mellom fag og politikk, har samfunnsplanleggeren både tverrfaglig og tverrsektoriell samordning som oppgave. Det er altså snakk om mer lederoppgaver. Man har hatt en kritikk mot det overspesialiserte samfunnet, der et generalistansvar er trukket frem som løsningene i risikosamfunnet (ibid s. 220). I tillegg til å jobbe for faglig samordning og utviklingen av en felles forståelse på tvers av enkeltfag, sektorer og interesser så er den prosessuelle generalistrollen en vel så viktig side av planleggervirksomheten. Her vil planleggeren sin rolle være kommunikator eller prosessregissør, man tar initiativet til og etablerer samhandlingsarealer mellom relevante planaktører og følger opp planprosessene for å sikre fremdrift og resultat.

Det tredje vesentlige kjennetegnet ved planleggeren er å være nytenkende og overskridende i forhold til etablert praksis, å være en innovatør. Ved å drive med en fremtidsorientert aktivitet har man en særlig plikt til å være våken og varsle tidlig om kommende miljø- og samfunnsendringer, om nye utviklingstrekk og tendenser. Men for å kunne være nyskapende og legge til rette for utvikling og endring, må man kunne være løsrevet fra de daglige drifts- og forvaltningsoppgaver. Heller ikke være for løst fra de kontakten med de daglige oppgavene, men samtidig rom for å kunne være kreativ og ikke for nært tilknyttet. Spenning mellom det å tenke nytt, og det å ha makten til å få noe gjort. Et generelt dilemma innen i organisasjonslivet som i samfunnslivet mellom innovasjon og integrasjon.

Norske planleggere har ikke en profesjon dersom man baserer det på visse kriterier som trekkes frem av Nenseth (ibid s. 221). Det er avhengig av man har en overføring av kunnskap mellom forskning og praktisk utøving, hver profesjon må ha forskning som legitimerer sin faglige virksomhet, har et særskilt kollegialt samhold, en spesifikk yrkesidentitet og en sterk yrkesorganisasjon som er viktig for den enkelte. Planleggere har ingen eksklusiv rett eller felles utdanning, ei heller en vernet tittel. For mange er deres kompetanse bygd opp av praksis og egne egenskaper og erfaringer. Norske planleggere er en sammensatt yrkesgruppe, det er ikke bare en type utdanning som fører til planleggerrollen (ibid s. 222). Det nærmeste vi kommer til noe yrkesmonopol er at enkelte fag og utdannelse av tradisjon har en viss hevd på planleggingsvirksomhet, eller på visse arbeidsoppgaver knyttet til planlegging på ulike forvaltningsnivå. Nenseth konkluderer altså med at man ikke er en profesjon, samtidig har man flere av de samme kjennetegnene som en profesjon ved å være formidler mellom teori og praksis, noe som i seg selv er et paradoks.

På spørsmålet om hvem den norske planlegger, så snakker Nenseth om at man mangler et samlet, oppdatert og rikholdig datamateriale over norske planleggere på ulike nivåer (ibid s. 223). Hun referer til en undersøkelse av de fysiske planleggerne på kommunenivået gjennomført i 2000, men denne inneholder lite informasjon utover stilling, årsverk og utdanningsbakgrunn. Der kommer det frem at norske kommuner har i gjennomsnitt 2,2 årsverk som arbeider med fysisk planlegging, den vanligste utdanningsbakgrunnen var ingeniører eller sivilingeniører (37 %), dernest følger andre universitetsbakgrunner som samfunnsvitere, naturvitere etc.(10 %), sivilarkitekter (9 %), naturforvaltere (8 %), jordskifte kandidater (7 %), landskapsarkitekter (7 %) og en lang rekke andre utdannelse (ibid s. 224).

SUSAN BROCKETT

I et opplysningshefte mot folkevalgte beskriver Brockett hvordan administrasjon kan opptre i flere roller (Brockett 2003 s. 46). De beskrives som alt fra fageksperter, iverksettere, tjenesteytere, eiere

og tiltakshavere av prosjekter i offentlig regi, til saksbehandlere og kontrollører. Brockett fastslår at det er fort gjort at denne rolleblanding kan skape forvirring hos innbyggerne.

Den ene dagen er plankontoret interessert i grunneiernes samarbeid og uttalelser, den neste forteller de at grunneieren ikke får bygge, og den tredje setter de i gang med bygging på nabotomta. Oppdeling i etater og resultatenheter hjelper lite. For innbyggerne er alt «kommunen». Dermed er det meget viktig at de folkevalgte jobber sammen med administrasjonen for å gjøre rollene så tydelige som mulig.

Susan Brockett har også sett på hvilke krav til kunnskaper og ferdighet det må stilles til de som driver med samfunnsplanlegging. Et av momentene hun trekker frem er kommunikative ferdigheter basert på lovens krav til medvirkning og samordning (Hagen & Aarsæther (red.) 2001 s. 230). I demokratiet blir planleggeren sin rolle å sikre at de som har interesser i et spørsmål blir informert. Videre trekkes det frem at planleggeren kan ved behov mobilisere de som ikke selv klarer å målbære sine interesser. Planleggeren må kanskje også mekle mellom grupper som står mot hverandre, eller oversette mellom forskjellige grupperinger. Konflikthåndtering er noe annet som trekkes frem, ettersom man til dels motstridende ideer og interesser involvert i planleggingen. Planleggeren må kunne analysere og forstå konflikter. Her blir det spesielt viktig å kunne skille mellom konflikter der man kan skape konsensus, og de som på grunn av sin egenart ikke kan løses og må kanaliseres til en legitim besluttsende organ. Det gjør at egen rolleforståelse blir viktig. Når er planleggeren går inn i rollen som forsvarer for en svak gruppe? Når søker man å opptre som en nøytral formidler av ulike synspunkter til beslutningstakere? Når er man en blant flere bidragsytere til kreativ konsensusbygging? Brockett argumenterer for at man gjennom utdannelsen må ta opp slik opp spørsmål for å kunne bevisstgjøre om de rollene planleggere spiller i samfunnet, og skape holdninger og ferdigheter til å kunne utøve disse rollene på en dyktig måte.

Videre er det nødvendig med en sterk faglig kunnskapsbase. Det gjelder både substanskunnskap (faktakunnskap om samfunnet, utviklingstrender og lokalkunnskap) og institusjonskunnskap (kunnskap om lover, regler, innbyrdes forhold og politiske virkeligheter planleggeren jobber innenfor) (ibid s. 231). Institusjonskunnskapen trekkes frem som noe som er nødvendig for at planer skal være gyldige ved at det sikrer de interessene og rettsikkerheten som skal til. Det påpekes at mye av den institusjonelle kunnskapen er noe planleggeren selv må skaffe seg, det kommer av aktiv læring i arbeidssituasjonen og kan ikke formidles i en formell utdanningssituasjon (ibid s. 232). Videre trekkes det frem at planleggeren vil, i form av å være handlingsagent, ha behov for innsikt i sammenhengen mellom årsak og virkning for at planleggingen skal kunne være handlingsrettet. De må kunne formulere et problem, og så vurdere alternative måter å handle på i forhold til problemstillingen. Videre trekkes frem det å kunne tenke løsningsrettet der planlegging ses på som en måte å skape handlingsrom på, for å legge opp strategier som muliggjør handlinger i fremtiden (ibid s. 233). Evnen til å samordne mellom ulike aktører trekkes også frem, der man både tar i bruk kommunikasjonsevnene og institusjonskunnskapen som kan hjelpe til å se innbyrdes relasjoner mellom forskjellige instanser. Et siste moment som trekkes frem er evnen til kreativitet og innovasjon (ibid s. 234).

STURE KVARV

Kvarv påpeker at diskusjonen om hvilken rolle planleggeren skal spille er noe som griper inn i kjernen

av problematikken politikk-planlegging-forvaltning (Kvarv 2003 s. 69-70). Dersom man sammenligner en mer tradisjonell forvalterrolle finner man både likheter og ulikheter. Det første ved at de ideelt sett handler på instruks av politikerne og at de har sitt utspring i utdanningsmessige og faglige kvalifikasjoner. Når det kommer til ulikhetene så vil forvalterrollen fokusere mer på drift, kontinuitet og vedlikehold, mens planleggerrollen er mer rettet mot endring

I sin doktoravhandling argumenterer Sture Kvarv for at det i perioden hans oppgave har tatt for seg (1920-1970) skjedde det store endringer i planleggerrollen, i takt med de politisk-institusjonelle og ideologiske endringene ellers i samfunnet (ibid s. 9). Han skriver videre at idealet i forhold til hvor stor grad planleggeren spilte en politisk rolle har variert, fra at fagkunnskap bevisst skulle brukes som et virkemiddel til å realisere de sosialfunksjonalistiske planleggerens visjoner og politiske målsetninger, til idealet om planleggeren som nøytral fagperson, selv om man i praktisk nok spilte en mer politisk rolle noe som ledet til problematikk.

Kvarv konkluderer med at hvor stor handlingsfrihet den fysiske planlegger har hatt har variert over tid (ibid s. 23). Den har vært avhengig av rådende planleggingsidealer, planleggerens institusjonelle styrke og posisjon i forhold til politikerne, deres personlige egenskaper og legale reguleringer.

Planleggerrollen har i praksis ofte befunnet seg i en gråsoner, i forhold til andre offentlige tjenestemannsroller og i forhold til politikerrollen (ibid s. 27). Man har hatt en blanding av politikk og administrasjon ved at planleggerne har beveget seg inn på politikken område, og til dels ved at politikken har beveget seg inn på den forvaltningsmessige delen av offentlig virksomhet. Kvarv konstaterer at det er vanskelig å si hvem som siter med de største og mest relevante ressursene i forhold til makt, og således hvem som har hatt størst reell innflytelse. Planleggere vil neppe gå lenger enn det som kunne forventes å være politisk akseptabelt av de folkevalgte, samtidig så har planleggerne gjennom å være eksperter hatt større muligheter for å tilegne seg verdifull kunnskap og informasjon (noe som styrker deres maktposisjon) enn deltidspolitikere. Samtidig har byplanleggerne blitt utfordret i sitt virke som generalist og allmennpraktiker gjennom det voksende innslaget av eksperter.

PLANLEGGERENS HANDLINGSROM

Basert på Kvarvs teorier som er nevnt ovenfor, vil handlingsfriheten til planleggeren være avhengig av rådende planleggingsidealer, planleggerens institusjonelle styrke og posisjon i forhold til politikerne, deres personlige egenskaper og legale reguleringer

Hammarqvist konstaterer at det å drive med planlegging er en virksomhet med paradokser. Man skal på den ene siden gi retningslinjer og handlingsanvisninger for fremtidige vedtak, på den andre siden vil planlegging forutsette at man har et handlingsrom (Hammarqvist 2001 s. 2).

Kleven argumenterer for at planleggingens funksjon og formål vil være påvirket av tiden og tidsånden (Kleven 2011 s. 14). Rådende verdier, sosialøkonomisk situasjon og kontekst blir oversatt til politiske mål, ønsker eller krav om planlegging. Noen utviklingstrekk, politiske og faglige impulser og ideologier setter varige spor, de former planleggingens innhold og prosesser. Kleven konstaterer at

for at planlegging skal være et demokratisk styringsmiddel er den avhengig av en viss legitimitet. (Kleven 2011 s. 20).

Fiskaa hevder at spørsmål om hvor langt det offentlige skal gå i styring og hvor langt den enkelte skal ha et fritt spillerom rører ved noe av kjerne i all planlegging, nemlig behovet for på en eller annen måte regulere forholdet mellom ulike private interesser og mellom private og fellesskapets interesse Fiskaa (Fiskaa (red.) 2007 s. 3). Hvor langt skal det offentlige gå i styring, og hvor langt skal den enkelte ha fritt handlingsrom? Fiskaa argumentet for at dette spørsmålet rører ved noe av kjernen i all planlegging,. Synet skifter fra tid til tid, typisk med reaksjoner etter en tid med sterk styring.

Basert på beskrivelsene av den norske planleggerrollen kan man finne følgende elementer som har betydning for handlingsrommet, der dette sammenfattes ut ifra oppgavens tre identifiserte hovedtemaer.

PLANLEGGERNES SELVFORSTÅELSE

Basert på de ulike forfatterens fremstillinger kan man se at planleggerens forståelse av seg selv har variert, i takt med at man har hatt skiftende forutsetninger. Flere forfattere trakk frem at det har medført at planleggeren har måttet tilegnet seg nye evner og kunnskap. Det finnes liten kunnskap om hvordan planleggerne selv forholder seg til ulike roller i praksis

Som planlegger operer man med mål som ofte er uklare eller konfliktfylte, samtidig som man i liten grad har herredømme over midlene som trengs for å oppnå målene og har i oppgave å samordne alt.

Rognes sine tre ulike planleggingsroller, er med å støtte opp under tesen om at planleggerne opplever rollekonflikter. Modellen basert på forhandlingsplanlegging viser til at planleggeren både har en sentral og vanskelig rolle fordi man spiller flere roller på en gang i forhandlingsprosessen. Det sammenfaller med spenningen mellom det å være både nøytral kommunikator og faglig spesialist, samtidig som det også viser til spenningen mellom faglig selvtilit og det å være prisgitt andre aktører.

SAMFUNNETS LEGITIMITET

Spesielt Kleven trekker frem dilemmaet om at på den ene siden er behov for åpenhet og god medvirkning, mens det på den andre siden er behov for avklaring og handling. Det at medvirkning er tidkrevende og konfliktfylt gjør at disse hensynene fort vil gå imot hverandre.

Videre kommer det tydelig frem i teorien at planleggeren langt på vei har blitt en koordinator og kommunikatør. Flere viser til at det fort kan føre til en rollekonflikt i møtet med at man også er en fagspesialist. Noen er bekymret for hva det vil kunne medføre. Samtidig trekkes det frem at man ikke må skyve bort sin pedagogiske rolle som profesjon ved at man har et ansvar for å dele sin kunnskap med samfunnet.

Planleggeren får også gjennomgå for at de driver med en form for maktutøvelse, og at man burde erkjenne begrensningen i det man hevder. Det kan gå utover troverdigheten i forhold til resten av samfunnet, der mange er opptatt av tilrettelegging for medvirkning.

FORHOLDET TIL POLITIKERNE

Planleggingens politiske funksjon er noe som gjør at man fort kan få et noe trøblete forhold til politikere. Baldersheim trekker frem at en dyptgående konflikt i vårt styresett ligger i spenningsfeltet i demokratiet ved at vedtekter skal godkjennes av det politiske samtidig som det skal ha en viss faglig kvalitet. Planleggere er bærere av kunnskap og løsninger.

Det uttrykkes to former for forventninger til planleggerne, der de både skal være lojale overfor de folkevalgte og partipolitisk nøytral i sine saksforberedelser, samtidig som de ikke skal gi etter for politisk press eller gå på akkord med sin faglige overbevisning. Det handler altså om å balansere mellom to viktige hensyn. Flere poengterer også behovet for grensegang mellom planleggere og politikere.

Blant teoretikerne er det også noe uenighet i planleggerens handlingsrom i forhold til det å ivareta ressursvake interesser og langsiktige fellesskapsinteresser i sitt faglige arbeid. Langdalen argumentere for dette, mens Naustaldslid mener at man beveger seg inn i en politisk rolle man ikke er ment å ha.

DE FORMELLE RAMMENE FOR PLANLEGGINGEN I NORGE

De nasjonale forventningene, som utarbeides av regjeringen hvert fjerde år, skal legges til grunn for regional og kommunal planlegging, og for sektorenes medvirkning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2015 s. 5). Der kommer det tydelig frem at regjeringen vektlegger raskere planleggingsprosesser, samtidig som de styrker det lokale selvstyret i planleggingen (ibid s. 7). Det påstås at det er mulig å kort ned tidsbruken ved et bedre samarbeid og effektivisering av planarbeidet, samtidig som viktige hensyn og kvalitetskrav ivaretas. Av konkrete tiltak er økt bruk av IKT, forsøksordning på at Fylkesmann skal samordne statlige innsigelser og forenklinger i plan- og bygningsloven. Utover gode og effektive planprosesser, er de to andre hovedmomentene fokus på bærekraftig areal- og samfunnsutvikling og til slutt attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder. I en presentasjon holdt om de nye nasjonale forventningene, bekrefter Jørgen Brun fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det er til dels motstridende mål i forventningene og at det også har blitt kritisert for å ikke være konkret nok (Brun 2015 s. 9).

Plan- og bygningsloven av 2008 har fått en utvidet formålsparagraf, der man i § 1-1 kan se at ambisjonen for planleggingen er store (*Plan- og bygningsloven 2008*). Man skal fremme bærekraftig utvikling som både er til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Det at man skal tenke langsiktig i planleggingen er blitt løftet frem, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Videre er det fokus på at planleggingen som skal samordne ulike offentlige oppgaver, og at man samtidig skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte. Av spesielle grupper som trekkes frem gjelder det barn og unge, og prinsippet om universell utforming. § 3-1 lister opp en rekke oppgaver og hensyn, med mål som helt klart kan komme i strid med hverandre. Planlegging der man ivaretar alle disse hensyn vil nok være nærmest umulig, f.eks. vil det å legge til rette for verdiskapning kunne være noe som hindrer en i å ivareta klimahensyn. Til og med kriminalitet er noe som er trukket frem at planlegging skal bidra til å forebygge. Midt oppi alle disse punktene finner man også setningen som sier at "planlegging skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig".

Kleven beskriver det som nærmest totale, som kan være et uttrykk for økt ambisjoner på planleggingens vegne og at flere ønsker at sitt sakfelt skal ivaretas i lovteksten (Kleven 2011 s. 210).

I forarbeidet til planloven kan man lese at et av hovedformålene med planleggingen er det å legge til rette for samordning (Miljøverndepartementet 2001 s. 39). Plansystemet har en viktig funksjon som verktøy for å organisere det kompliserte samspillet mellom statlige og kommunale myndigheter, og til å løse de konflikter som oppstår mellom motstridende interesser og hensyn på ulike nivåer. Videre trekkes det at planlegging skal skje mest mulig desentralt frem som et viktig prinsipp, slik at det er nærmest mulig de som berøres av beslutningene. I forarbeidet trekkes det også frem at mange av dagens samfunnsutfordringer ikke kan løses av planleggingen alene (ibid s. 69). Det private initiativ beskrives som en "viktig drivkraft for å dekke behov og løse samfunnsproblemer, men i samspill med markedskreftene vil god planlegging være nødvendig for å kunne dra full nytte av positive trekk i utviklingen, og dempe eller unngå uønskete konsekvenser". Det trekkes derfor frem som særlig viktig å utvikle et godt system for samspill mellom private drivkrefter og offentlig styring.

Planlegging beskrives videre som et "redskap for folkevalgte organer til å stimulere, påvirke og styre viktige utviklingstrekk i samfunnet". Man er opptatt av at avveininger skal skje i åpenhet, der de berørte interessene har anledning til å uttale seg og at man kan ivareta interesser som ellers står svakt. "I vid forstand skal planlegging bidra, direkte eller indirekte, til en bedre fordeling av goder mellom ulike grupper." Samtidig er man opptatt av at planlegging er et reelt redskap for å løse samfunnsoppgaver og ivareta viktige hensyn (ibid s. 86). Det skal være nyttig og "relevant i forhold til de utfordringer og oppgaver samfunnet står overfor til enhver tid", samtidig som det ikke er mer omfattende enn nødvendig med fokus på fleksibilitet og effektivitet.

DEL 4 HISTORISKE REFLEKSJONER

Dette kapitlet starter med en generell beskrivelse av planleggingens historiske utvikling. Videre følger et fokus på oppgavens hovedtemaer, der det med den historiske utviklingen som bakteppe viser hvordan man på ulike tider har forholdt seg til temaene planleggerens selvbylde, samfunnets legitimering og forholdet til politikerne opp gjennom historien. Den siste delen baserer seg på tidsaktuelle kilder hentet fra ulike seminarer, kurs og tidsskrifter.

1800-1945 (TIDLIGE PIONERER OG PLANFAGETS INSTITUSJONALISERING)

Fra midten av 1800-tallet kom byens vekst og industrialiseringen til å stille en rekke tekniske problemer i forgrunnen, der Myhre spesielt trekker frem opplysning og varme, vann og avløp og kommunikasjoner (Helle (red.) 2006 s. 325). Videre fikk man en ny tenkning i forhold til allmenn helse, som blant annet fikk gjennomslag i Lov av sunnhetskommisjoner av 1860. Jensen trekker også frem det at man ønsket å bekjempe en del ondt i sunnhetsens navn, der man også fikk inn ambisjoner om forbedre hygieneforhold og renere luft etc. (Jensen 1980 s. 175). Han hevder at den gradvise utviklingen i disse feltene i perioden 1850 til 1910 har fått direkte betydning for den moderne byplanleggingen.

Jensen viser til sine funn som tilsier at det fra midten av 1880-årene var tegn til en mer bevisst byregulering (ibid s. 179). Samtidig er Myhre opptatt av å vise til at den faktiske reguleringen på denne tiden likevel var begrenset, for selv om man i Kristiania (Oslo) riktignok var forut i Europa i det å ha et fast reguleringsorgan så hevder Myhre at man likevel var den minst regulerte hovedstaden (Helle (red.) 2006 s. 341). Man opplevde ville byggeperioder like før århundreskiftet, der byggemeldinger nærmest ble skrevet i hu og hast på et avrevet stykke papir. Myhre trekker frem den sterke posisjonen som den økonomiske liberalismen hadde i Norge på 1800-tallet som en viktig grunn til manglende overordnet planlegging og regulering. Et annet moment som har hatt betydning er den sterke eiendomsretten man har hatt i Norge (ibid s. 360). Fokuset lå altså heller på å tilrettelegge forholdene for økonomisk vekst og at byene fungerte godt praktisk sett, enn det å styre samfunnet (ibid s. 358). Norge hadde også før 1800-tallet vært noe avvikende i forhold til det internasjonale mønsteret av regulering og storslagenhet, med noen unntak var byene stort sett selvgrodde uten noen form for planlegging. De gamle byene kom under press, og utover 1800-tallet ønsket man altså å søke løsninger på problemene gjennom visjonen om en ny type by og det å skape velferd kom inn (ibid s. 359). Man fikk inn ideer om mer visjonære grep som hagebyer, der fokus på sunnhet og det å få inn de beste sidene ved det rurale livet ble tatt inn i planleggingen.

Myhre hevder at man først et stykke utover på 1900-tallet kan se at reguleringen ble fastere ved at man begynte å implementere den nye bygningsloven (ibid s. 341). Bygningsloven som ble vedtatt i 1924 gav både rammene for regulering av byutviklingen i byer og tettsteder og for den tekniske infrastrukturen som fulgte som konsekvens av byutviklingen (Kleven 2011 s. 31). Kleven påpeker at omfanget av reguleringen ble syrt at kommunenes behov for å styre den fysiske utviklingen, samtidig var man som Stugu trekker frem pålagt å utarbeide en fullstendig byplan (Helle (red.) 2006 s. 417). Stugu viser videre til at legitimering for behovet for å styre og regulere øker fra begynnelsen av 1900-tallet, ved at det erkjennes at byvekst ikke burde skje tilfeldig øker

En ny profesjon er i ferd med å formes ved århundreskiftet, der planleggerne først og fremst hadde arkitektfaglig eller ingeniørvitenskapelig bakgrunn (Jensen 1980 s. 179). Videre viser Jensen til at sunnhetshensynene som var noe av bakgrunnen for planleggingen, ble ivaretatt gjennom krav til gatebredder, regulering av byggehøyder, grav til gårdsplasser etc. (ibid s. 186). Til tross for at man hadde fått opparbeidet seg et visst faglig grunnlag og nasjonal ekspertise innen planleggingen, så førte de økonomiske og politiske krisene i 1920- og 30-årene til at mulighetene og forventningene knyttet til planlegging ble endret (Jensen 1980 s. 516). Man har likevel hatt en viktig utvikling ved at planleggingen har blitt institusjonalisert.

1945-1968 (GJENREISNINGSSAMFUNNET OG RASJONALISERING)

Opgaven med å gjenreise landet gav grobunn for både faglige og politiske visjoner, der Kleven hevder at omstendighetene gjorde at planlegging var helt nødvendig (Kleven 2011 s. 28). Kleven peker på at den økonomiske krisen man hadde på 1930-tallet, også bidra til at man var mer motivert for statlige inngrep i økonomien. For å få bukt på massearbeidsløshet og få i gang hjulene igjen i samfunnet, var det nødvendig at staten selv sto frem som en aktiv drivkraft som også gjorde investeringer. Utover det å modernisere landet, ønsket man å bygge opp en velferdsstat som et resultat av økonomisk vekst (ibid s. 33).

Stugu trekker også frem at det i perioden opp til 1970-årene ble et gjennombrudd for velstands- og konsumentensamfunnet (Helle (red.) 2006 s. 447). Optimismen i landet var stor, der man var sikre på at industrialismen, vekstens hoveddrivkraft. Optimismen gav seg også uttrykk gjennom ambisjoner om styring, der man hadde fått brakt de økonomiske krisene under kontroll og opplevde at man rådde over virkemidler som ville gi resultatene man ønsket. Stugu karakteriserer denne perioden som en tid med sterk tiltro til statlig styring og regulering blant både de styrende og blant folk flest, det var byplanleggerens tid (ibid s. 453). Markedet makt som former av samfunnet så ut til å være brutt, de offentlige myndigheten forsøke å sette spillereglene for utviklingen selv. Flere forfattere snakker om at dette på mange måter var storhetstiden for offentlige planlegging Norge (Aarsæther (red.) 1992 s. 75).

Fiskaa peker på at man fikk de første tilløpene til oversiktsplanlegging, i første omgang gjennom arealplanleggingen som så på større områder utover de sentrale byområdene (Fiskaa (red.) 2007 s. 1). Noe av bakgrunnen for dette var den store byveksten og byer som var i ferd med å vokse utover sine snevre kommunegrenser. Den politiske viljen hadde før andre verdenskrig ønsket at planlegging var avgrenset til ren fysisk byplanlegging, men ved sosialdemokratiets fremvekst kom troen på planlegging som et redskap i utviklingen av samfunnet (ibid. 2). Den utvide planleggingen ble således et viktig redskap i gjenreisningsarbeidet, og for å skape vekst og velstand i landet.

Planlegging gjennomgikk som Stugu påpeker en sterk profesjonalisering etter den andre verdenskrig, der det begynte å ta i bruk "analytiske redskaper fra ingeniørfag og kvantifisert sosial-økonomi for å fastslå sannsynlige utviklingsforløp og finne frem til de mest adekvate botemidlene mot problemene som oppstod" (Helle (red.) 2006 s. 455). Vitenskapelige metoder skulle komme frem til det som gav mest nytte for lavest kostnader (Kleven 2011 s. 118). Planleggingen skulle ikke fremstå som et personlig preget håndverk, men heller om en vitenskapelig aktivitet der man benyttet store mengder informasjon til å få kontroll over systemene. Planleggerens rolle var en nøytral ekspert, en kunnskapsprodusent og objektiv formidler av fakta og kunnskap som beslutningsgrunnlag (Kleven 2011 s. 102). Prinsipielt var det derimot utenfor planleggerens utdanning og oppgave å treffe bestemmelser om hvordan forholdene burde være i fremtiden, da dette var politikernes oppgave (ibid s. 103). Som fagmann var man dessuten opptatt av å ha en viss distanse, der man kunne basere sine analyser ut fra en faglig nøytralitet og uten forstyrrelser fra lokalpolitiske problemstillinger (ibid s. 38). Både Stugu og Kleven er klare på den norske planlegging frem til loven av 1865 ble i stor grad styrt av ekspertene, med få andre deltakere involvert.

Kleven konkluderer videre med at ikke bare gjorde de høye ambisjonene for arbeidet at det ble for omfattende og man fikk store forsinkelser i det å få ferdig planene, man oppdaget etter hvert at man manglet en politisk forankring og ikke hadde de nødvendige virkemidlene til gjennomføring. Dermed kom det en erkjennelse om at det var nødvendige med reformer, og arbeidet med ny bygningslov ble påbegynt (ibid s. 40).

Kleven peker på at det i denne loven først og fremst var fokus på regulere og få kontroll gjennom å få bukt på planløsheten som preget de raskt voksende byer og tettsteder (Kleven 2011 s. 44), og at det reelt var mindre fokus på det å integrere den økonomiske og fysiske planleggingen (ibid s. 41). Komitéen som utarbeidet bygningslovgivningen uttalte selv at formålet med loven var "å gi myndighetene herredømme over utformingen av den fysiske ramme for urbaniseringen og den bygningsmessige utviklingen, og gi dem lovheimel til å gjennomføre sine intensjoner, slik som de ytrer seg i de planer som blir vedtatt" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1964).

Et annet viktig poeng som også Fiskaa trekker frem ved den nye loven, var at planleggingen skulle være fullstendig politisk styrt (Fiskaa (red.) 2007 s. 2). Det står skrevet i lovens § 9-1 at det er

kommunestyret som skal gi generelle retningslinjer for virksomheten, med et bygningsråd som utførte gjøremålene som var utpekt av loven (*Bygningsloven 1965*). Man kan her se intensjonene til en ytterligere rollefordeling mellom planleggere og politikere, ved at representanter fra administrasjonen ikke lenger hadde stemmerett og mistet sin faste plass i bygningsrådet.

At administrative ledere nå måtte vike plass for folkevalgte representanter, ble et sentralt prinsipp i de reformene av lokalforvaltningen som ble satt i gang utover 1970-tallet. (Kleven 2011 s. 102). Planleggeren skulle bistå som en objektiv formidler og kunnskap gjennom det å være en nøytral rådgiver, og det var utenfor deres oppgave å treffe bestemmelser om hvordan forholdene burde være i fremtiden ettersom det var opp til politikerne (ibid s. 103).

Til tross for ambisjoner om klarere rollefordeling og avgrensning, påstår Kleven at man i presset med å få på plass generalplan i kjølvannet av den nye loven så åpnet det likevel for en ekspertdominans og tilsvarende lavt politisk engasjement (ibid s. 81). Han hevder at planleggerne opplevde en viss vegrings mot planlegging blant politikerne, og en mostand mot å la seg binde til langsiktige planer som man ikke visste konsekvensene av.

1970-1985 (VELFERDSSAMFUNNETS MANGFOLD OG BRYTNINGER)

Det samfunnet bygningsloven av 1965 skulle hjelpe til å styre, var gjennom den første halvparten av 1970-tallet blitt et ganske annet ifølge Kleven (2011 s. 73). Planene hadde vist mangel på gjennomslag, og møtte politisk kommunal mostand. Kleven beskriver en situasjon med liten vilje og ingen reelle virkemidler å ta i bruk for å gå gjennomslag for planene.

Det at offentlig sektor kom under økende press på 1970-tallet er noe Amdam og Veggeland beskriver som et resultat av økt globalisering og endrede konkurransebetingelser, en svekket nasjonalstatlig kontroll med kapitalen og voksende offentlige budsjetter som følge av utbyggingen av velferdsstaten. (Amdam & Veggeland 2011 s. 28). Veksten begynte å bremse opp, noe som ikke bare skjedde i Norge, men i de fleste vestlige industrilandene på 1970-tallet (Helle (red.) 2006 s. 447). Aarsæther trekker frem at det resulterte i en rask vekst i arbeidsløsheten, mer turbulente økonomiske tider, oljekrise og en økende sosial uro (Aarsæther (red.) 1992 s. 75). Han konkluderer med at troen på den offentlige planleggingen ble raskt svekket. Stugu bekrefter at endringene ikke bare gav behov for politiske justeringer, men også ble reduserte styringsambisjoner (Helle (red.) 2006 s. 447).

Man fikk en politisk nyorientering med innføring av markedsliberale verdier og appellering til individualisme, der det statlige byråkratiet, og således også planleggingen, ble sett på som folkets formynder (Aarsæther (red.) 1992 s. 78). Det ble argumentert for at det offentliges rolle skulle snevres inn, de private næringsinteresser skulle få en viktigere rolle der man fikk økt konkurranse og større individuelt ansvar. Entusiasmen rundt ideen om et planstyrt samfunn ble også svekket av de store omveltningen i Øst-Europa på slutten av 80-tallet (ibid s. 79). Aarsæther snakker om datidens sterke optimisme knyttet til den kapitalistiske konkurranse økonomien, selv om det var blitt noe dempet som et resultat av vedvarende arbeidsløshet og noe sosial uro.

Parralet med dette ble det fra slutten av 1960-årene stilt stadig flere spørsmål ved om ubrutt økonomisk vekst og velstandsøkning utelukkende var et gode (Helle (red.) 2006 s. 453). Stugu beskriver en økende kritikk mot de uheldige utslagene av samfunnsutviklingen. Byvekst ble ikke lenger sett som en entydig uunngåelig og ønskelig, men som et problem som måtte motvirkes (ibid s.

459). I Norge kunne man også se den brede alliansen av sentraliseringsmotstandere som kom frem gjennom motstanden mot norsk medlemskap i EF ved folkeavstemningen i 1972 (ibid s. 461).

På dette tidspunktet er det radikale røster som krever å få mer medvirkning og innflytelse, noe som kommer i kjølevannet av 1968-opprøret (Kleven 2011 s. 18). Andre sterke påvirkninger i denne perioden som trekkes frem av Kleven er at natur og miljøvern får sitt gjennombrudd på 1970-tallet, det samme gjør den feministiske samfunnskritikken. Gjennom disse bevegelsene ble det maktforholdene i samfunnet og fordeling av goder og byrder satt i søkelyset, og de arbeidet for at politikken måtte bygge på andre verdier enn økonomisk vekst (ibid s. 59). Man begynner å se konsekvensene av den samfunnsutviklingen man har hatt, som satte fart i en prinsipiell diskusjon om hva som burde være lokalforvaltningens funksjon og myndighet sett opp mot den statlige forvaltningen (ibid s. 60). Kleven konstaterer at med dette som bakgrunn befinner planleggingen seg nå i en brytningstid (ibid s. 59), der flere ønsker medbestemmelse og stiller seg skeptiske til ekspertveldet. Ideen om at den offentlige planleggingen ikke kan forenes med demokratiet og den individuelle frihet står igjen sterkt.

På 70-tallet skjedde det med andre ord store samfunnsmessige endringer som også fikk konsekvenser for synet på planleggingen og planleggeren. Aarsæther oppsummerer denne kritikken ved å vise til tre forhold som viser svakheten ved etterkrigstidens strategi for problemløsning gjennom offentlig planlegging (Aarsæther (red.) 1992 s. 75-76). For det første gjorde koblingen mellom planlegging og økonomisk vekst at planleggingen ble sårbar når vekstforventningene ikke ble innfridd. For det andre førte koblingen til at planleggingen ble politisk sårbare for kritikken som fulgte av veksten i forhold til ressurstapping og forurensing. For det tredje var plasseringen av planlegging over samfunnsstyringen, med ønske om økt medvirkning og mer lokalt styre. Dermed havnet man som planleggere i en situasjon med press fra tre kanter, fra både de som var tilhengere av vekst, til de som var motstandere av den og de som ønsket mer direkte deltakelse i samfunnsstyringen. Det er en situasjon der det umulig å tilfredsstille alle da det er hensyn som fort havner i konflikt med hverandre, planleggerne ble med andre stilt ovenfor sterke og motstridende krav (ibid s. 77).

Fiskaa forsøker å balansere ut den generelle kritikken mot planleggingen ved å argumentere for at kritikken i stor grad kom fra faggrupper som hadde lite erfaring og innsikt i fysisk-økonomisk planlegging (Fiskaa & Skjeggedal 2000 s. 34). Kritikken var ifølge Fiskaa egentlig mer rettet mot en politikk som de var uenige enn mot planlegging som redskap. Han viser til at enkelte har hevdet at det var mye urett i kritikken, der han gjennom grundig undersøkelse av datidens kritikk kommer frem til at utgangspunktet for kritikken var rettet mot virkningene av den rådende vekst- og velstandspolitikken. Han viser til at det var et slags planopprør rundt 1970 som var rettet mot både innholdet i planene og de fysiske idealene som la bak. Det var også en kritikk mot arbeidsmåtene man hadde i den modernistiske planleggingen, mot fremstillingen av den verdinøytrale ekspertrollen, hvordan planen ble brukt som redskap og mot selve planprosessen. Det var en oppfatning om at det formelle planredskapet utelukkende var rettet mot byer og tettsteder der man ikke var i stand til å ta for seg andre typer utfordringer som var reelle for f.eks. utkantstrøk slik som fraflytting og mangel på arbeidsplasser (ibid s. 35). Man begynte å bli skeptisk til sentralisering, og ville ha inn mer lokalt selvstyre. Et annet element som ble utsatt for sterk kritikk var bruken av konsulenter i planarbeidet, som både kostet mye og gav lite. Planlegging ble kritisert for å være for omfattende, det ble gjort for mange unyttige øvelser som man fikk lite bruk for å og her mener jeg at man kan spore bakgrunnen for det kommende fokuset på effektivisering og mer gjennomtenkt ressursbruk. Videre trekker Fiskaa frem at planlegging ble kritisert for å være for utelukkende være fokusert på utbygging, noe som førte til kritikk fra landbruksnæringen, samfunnskritikere og naturverninteresserte grupper. Det kom

også kritikk fra arkitekter om en skjematisk planlegging der man hadde sonering og funksjonsdeling (ibid s. 36).

Høyer viser til at selv om man har opplevd å få skylden for det meste, og blitt forbundet med visse utviklingstrekk som da så på som negative slik som sentralisering, urbanisering og drabantbyer som hadde sosiale problemer, så begynte det å synke at en omfattende planlegging vanskelig lot seg kombinere med en rasjonalistisk planlegging (Høyer 1986 s. 16-17). Høyer argumenterer for at man må se planleggingen som en prosess der man ønsker å oppnå samfunnseffekter ved at produktet ikke skjermes mot en samfunnsdebatt (ibid s. 14).

I kjølvannet av 1970-årenes allmenne radikaliserings oppsto det konkurrerende syn på planleggingens og planleggerens rolle. Ideer om at planlegging også måtte være en arena for demokratisk medvirkning og for å ivareta spesielle gruppers interesser, utfordret den tradisjonelle planleggerrollen (Kleven 2011 s. 118). Det kom inn ideer om at planleggeren kunne opptre som megler og prosessleder eller være påvirkningsagent og advokat for svakt organiserte interesser, dukket opp på radikalt planleggerhold. Nye rollemodeller fikk innpass i den faglige diskusjonen og ga inspirasjon til de første forsøkene med offentlig deltakelse i planleggingen. Planleggerens rolle skulle være den nøytrale upolitiske oppmann.

1985-2000-TALLET (VELFERDSSAMFUNNETS KONSOLIDERING)

De økonomiske forutsetningene for planleggingen hadde endret seg ved inngangen til 1980-tallet, da kommuneøkonomien fikk trangere kår og det var mer kamp om ressursene (Røsnes (red.) 1992 s. 22). Planleggingen omdefineres i denne perioden, der man får inn nye idealer som har en viktig påvirkning av planleggingen. Kleven argumenter for denne utviklingen ved å vise til den pågående Høyrebølgen, liberalisering, thatcherisme og fremveksten av New Public Management (Kleven 2011 s. 18).

Reformvirksomhet preget også 1980-årene der man fikk dannelsen av ny offentlig styring (New Public Management) (Amdam & Veggeland 2011 s. 26-27). Amdam og Veggeland beskriver det som en oversettelse av ideer og organisasjonsformer fra privat sektor til offentlig sektor. Karakteristisk for formen er at den baserer sin legitimitet på at resultater oppnås med utgangspunkt i nærmere definerte mål, den er resultatorientert og finansiering er innsatsstyrt. Dette får konsekvenser der betydelig vekt legges på kvantifisering av resultater noe som fremmer oppsplitting og nedbryting av tradisjonelle institusjonelle hierarkier. Det er fokus på tilbud og goder for brukerne, noe som skjer på grunnlag av anbud og konkurranse, og ved inngåelse av kontrakter eller ved forhandlinger og inngåelse av avtalebaserte partnerskap (som medfører sammenblanding av offentlige og private interesser. Amdam og Veggeland hevder at det ligger ideologiske føringer bak disse reformene i offentlig sektor, med liberalisering og fokuset på individet som kjerneverdier. Man skal bort fra tvang og til valgfrihet, fra noe ensretting til mangfoldighet, fra det rigide til fleksible, innovasjon foran konservering (ibid s. 28). Planlegging blir således heller et styringsverktøy i en ny politisk kontekst preget av nye aktører og en markedsorientering (Kleven 2011 s. 221). Sentrale stikkord er nå virksomhetsplanlegging, målstyring, kostnadsbevissthet og effektivitet med kommuner som står friere til å styre seg selv (ibid s. 251). Man fikk en kritikk mot det tidligere plasystemet som ble beskyldt for å være tidkrevende, komplisert og lite effektivt (ibid s. 193). Kleven hevder at ideene om

New Public Management også var med på å prege utarbeidelsen av den nye plan- og bygningsloven av 1985 (ibid s. 193)

Samtidig kan man på denne tiden fortsatt skimte en frykt for et ekspertvelde, noe Hansen argumenterer for at også ble erkjent av lovgiverne som følte til at utarbeidelsen av planene ble lagt til de folkevalgte i plan- og bygningsloven av 1985 (Olsen et al. 1986). 1970-tallets kritikk av den rasjonalistiske planmodellen og ekspertkunnskapen trekkes også frem av Saglie som et viktig utgangspunkt for revisjonen av bygningsloven (Fiskaa & Skjeggedal 2000 s. 71).

Man er i den nye plan og bygningsloven av 1985 klar på at det er kommunestyret som skal ha ansvaret for kommuneplanlegging og arbeidet med reguleringsplaner i kommunen jmfør § 9-1 (*Plan- og bygningsloven* 1985) § 9-1, mens det er lederen av kommunens administrasjon som har det administrative ansvar for kommunens planleggingsoppgaver (ibid § 9-2). Myndigheten til å avgjøre saker relatert til planlegging er dermed lagt til kommunestyre i større grad enn i bygningsloven av 1965. Kommunestyret har nå også fått tildelt ansvaret og ledelsen for arbeidet, noe som også beskrives i rundskrivet som ble sent ut i forbindelse med ikraftsetting av den nye loven (Miljøverndepartementet 1986).

Videre var det ønske om å være mer tydelig på formålet ved loven som kan leses i § 2 hvor det vektlegges at man må fokusere på samordning både horisontalt og vertikalt for å kunne "gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn" (*Plan- og bygningsloven* 1985). Det er også kommet inn et eget punkt om at loven skal legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for både den enkelte og samfunnet, samt at man spesielt skal sikre barn gode oppvekstvilkår. Videre kan man se ambisjonene om samordning i § 10-1 og § 9-3 der man viser til at både kommune og andre offentlige organer har en plikt til å samarbeide. Ambisjonene som kom i løpet av 1970-tallet om en helhetlig samfunnsplanlegging kan med andre ord sees i denne loven.

Hovedintensjonen med endringene i loven var ifølge Kommunal- og arbeidsdepartementet desentralisering, demokratisering og effektivisering (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1985). Det sistnevnte oppnås gjennom en mer effektiv saksbehandling der man fokuserer på best mulig bruk av ressursene, og økt produktivitet gjennom forenkling. Man kan helt klart se datidens ånd i forhold til et fokus på kommuneplanen som et verktøy for effektivisering og samordning. Videre pekes det i denne NOU-en på at utvalget som arbeidet med utarbeidelse av loven mente at kompetansen, organisering og arbeidsmåtene i plan- og bygningsetatene i mange kommuner ikke er god nok i forhold til oppgavene som skal løses. I NIBR sin kommentar til en annen NOU som ble publisert i starten av arbeidet (1977-1) hevder de at det er behov for faglig styrking av planapparatet for å oppnå lovens intensjoner (NIBR 1977 s. 11). De konkluderer med at fremtidens kommuneplanlegging vil bli mer krevende enn den tidligere generalplanleggingen, og at det for dem ser ut til at intensjonen med loven er at man vier med oppmerksomhet til prosessen (NIBR 1977 s. 15).

Etter at planleggingen hadde blitt ytterligere kritisert utover 1980-tallet, argumenter Aarsæther et al for at det fra 1900-tallet og frem til i dag har blitt en økende interesse for planleggingen igjen som følge av miljø- og klimaproblemene (Aarsæther et al. 2012 s. 18). Det har kommet et fokus på behovet for å styre og utvikle, der planlegging igjen er styrket som et redskap for samfunnsutvikling. Planleggingen har riktignok et annet innhold, andre metode og befinner seg i en annen kontekst enn tidligere.

PLANLEGGERENS SELVFORSTÅELSE

Etter sin deltagelse på det sjette kurs ved NTH, beskriver Unnleiv Bergsgard planleggerens rolle i et debattinnlegg i Plan & Arbeid. Bergsgard påstår at selv om planleggerens oppfatning av sin egen rolle i forhold til samfunn og de politisk ansvarlige har aldri egentlig vært temaet, så har det likevel vært der som en undertone (Bergsgard 1974 s. 183).

Nåvel, vi reiser på kurs for å hente styrke til nye omganger med den politiske hverdag. Men den indre konflikten fag/politikk forfølger oss uansett holdning. Hva skal planleggerens rolle være – visjonær, konstruktør, politisk sosialarbeider eller lydige tjener? (ibid s. 184)

De skiftende forholdene for planleggingen kan sees gjennom Unnleiv Bergsgards karakteristikk av etterkrigstidens planleggingsgenerasjoner:

Den første generasjonen, 50-åras og min generasjon, startet full av entusiasme og idealisme overfor oppgaven, både den å få plan i utbyggingen og å vinne gehør for miljøhensyn og estetiske hensyn (Bergsgard 1974 s. 183). Vi trodde også at det var klart skille mellom det nye planleggingsfaget, om vi mente oss å beherske, og politikken (ibid s. 184). Etter hvert har jeg inntrykk av at generasjonen har gått trøtt i de daglige konfrontasjoner med den harde politiske virkelighet.

Den neste generasjonen, 60-åras, var den sosio-kritiske, politisk radikale. De valgte å tone politisk flagg og bevisst politisere faget. Sammenstøtet med den politiske virkelighet har da også vært til dels dramatisk. Generasjonen har hatt en vesentlig misjon ved å åpne våre øyne for at planleggerens gjerning var politisk, at vår klare kurs, mot det som vi mente skulle bli et bedre samfunn, egentlig var full av politiske valg i politisk kontroversielle spørsmål. Jeg har inntrykk av at denne generasjonen, tross vesentlige landevinninger, også holder på å gå trøtt og gli inn i en frustrasjon over at deres nokså ensidige politisering likevel ikke fører fram. Det er likevel den saklige og faglige tyngde som vinner.

Dagens generasjon, 70-åras, har jeg ikke fått tak i noen klar profil på ennå. Arkitektfaget, som i vårt land i stor grad også dominerer planleggingsfaget, har alltid pendlet mellom rasjonalitet og irrasjonalitet. Etter 50- og 60-åras rasjonalisme, var enkelte innlegg ved Kursus 1974 som å høre våre professorer fra den første etterkrigstidas nyromantiske strømninger. Det forekommer meg at dagens oppfatning av planleggerens rolle som først og fremst problemformulerer og konsekvensanalytiker for de konkrete valg innenfor et forholdsvis kort tidsperspektiv, en folkets tjener, i alle fall kan vise seg faglig utilfredsstillende. Kanskje har den i seg et element av eskapisme?

Blant enkelte i planmiljøet etterlyses det at planleggeren igjen stiller seg mer kritiske og ser etter nye veier, fremfor å utelukkende fokusere på den pragmatiske løsningen av dagens problemer innenfor eksisterende begrensninger (Butenschøn 1978 s. 155). Butenschøn uttrykker her en bekymring over at planlegging er blitt nedgradert til en mer teknisk profesjon som produserer de plandokumenter

lovverket pålegger en å produsere. Han hevder at man kan se et nytt yrke som ikke har en tyngre faglig ekspertise i bunn (ibid s. 157), der han er redd for at den sterke produktorientering også kan føre til mindre åpenhet for myke verdier og sosiale nettverk (ibid s. 158). Han etterlyser planleggere som har mulighet til å virke som et korrektiv til politikernes direktiver, og at de er beviste på og stilles til ansvar for sitt arbeid på etisk grunnlag.

Dette er noe som også trekkes frem av en annen arkitekt som deltar på NAL sin konferanse om utdanning innen samfunnsplanlegging:

"Arkitekten stiller hele tiden spørsmål, mens ingeniøren har fått en mer eksakt utdanning som ikke gir rom for noen særlige motforestillinger. Vår holdning har et sterkt islett av tvil, og på denne måten kan selvtilliten svekkes. Skal vi da sitte rolige og se på at den som ikke stiller spørsmål og ikke har motforestillinger, men slavisk følger teknokratiets lovverk, blir den som setter det hele i sving? Jeg tror at det i fremtiden vil bli stillet nokså ubehagelige spørsmål om og til dem som i dag planlegger vårt fysiske miljø." (NAL 1975 s. 20)

På det syvende Kursus som holdes i 1977, kan man helt klart se at det hersker en annen stemning blant planleggerne (Institutt for by- og regionplanlegging NTH 1974). Rektor ved NTH, Inge Johansen, sier i åpningstalen at det ikke er enkelte å være planlegger i dagens situasjon, noe som også blir nevnt av flere under hele konferansen. Offentlige inngrep har blitt mer kontroversielt, flere instanser utenfor det offentlige sektor ønsker å bli hørt samtidig som man selv innenfor den offentlige sektoren har fått større samordning problemer gjennom en økning i offentlige organer (s. 47). Planleggerne har ifølge Harald Baldersheim begynt å innse at de befinner seg i en situasjon de ikke har kompetanse på, noe som er utfordrende i kombinasjonen med at forventningene til den offentlige sektor som problemløser blir større og kravene til kvalitet på tiltakene høyere. Det at man både er i konflikt med seg selv som institusjon og med omverden trekkes frem som snarer regelen og ikke lenger unntaket.

Betydningen av denne nye rollen er noe som diskuteres på en konferanse om utdannelsen av samfunnsplanleggere, der det trekkes frem at planleggerne i større grad har blitt koordinatører noe som gjør at man behøver kunnskap om tekniske-økonomiske fag, det juridiske og mer administrative fag (NAL 1975 s. 3).

Bergsgaard spør om datidens planleggere kanskje har en tendens til å flykte fra virkeligheten, og om den siste generasjon vil føre til noe avklaring (Bergsgard 1974 s. 184). Han er bekymret for at politikerne gjennom det å stå ovenfor nødvendigheten av å måtte beslutninger vil kreve av planleggerne å få et faglig, legitimt grunnlag for sine valg der planleggerne umulig vil kunne stå fritt i en slik situasjon. Han konstaterer at planleggerne vil "uvilkårlig legge sine faglige konklusjoner opp til det som de føler politikerne ønsker å få. Annet blir for personlig brysomt, når planleggingsfunksjonen skal knyttes til de operative organer".

Et annet grunnleggende problem for planleggerne som Tore Hansen, statsviter ved UiO diskuterer, er deres begrensede kontroll med iverksetting og hvordan planene etterleves i privat sektor (Hansen 1976 s. 55).

På det tiende Kursus som ble avholdt i 1987 diskuteres det i innledning at planleggingen har hatt vekslende kår og funksjoner i samfunnsutviklingen, der man har hatt en til dels lav status og liten popularitet de senere årene (Institutt for by- og regionplanlegging NTH 1988 s. 2). Det erkjennes at det var tilfeller der planleggerne ikke behersket sitt fag og man velger heller å se fremover mot det

man mener er veien opp av bølgedalen (ibid s. 3). Når det kommer til forklaring på tidligere tiders dårlige planlegging, snakkes det om at skyldspørsmålet ikke er like lett å klarlegge.

Profesjonens moteoppfatninger, rollemuligheter, folk populære oppfatninger og systemet som planleggingen fungerer i spiller avgjørende inn. Vi som er fysiske planleggere har ikke tilstrekkelig klart stått frem og gjort opp vårt bo, heller ikke har vi gjort det klart nok for de øvrige deltakere i planleggings- og beslutningsprosessen hva vi står for, hva vi kan og hvilken funksjon vi bør kunne ha. Samtidig har vi fortsatt å utføre de jobbene vi også tidligere gjorde, som om alt var i orden. Men vi har gjort det med mere tvil om kvaliteten på vårt arbeid.

Man kan også se at ideer om den mer effektive og gjennomføringsfokuserete planlegging har fått rotfeste. Asbjørn Mathiesen mener at man burde se planleggingen som en prosess som skal lede frem til beslutninger, at man per på daværende tidspunkt har for lite fokus på gjennomføringen av planer og burde bruke mindre tid på detaljer (ibid s. 36). Noen legger frem at de skulle ønske at kommunen tok en mer aktiv og offensiv rolle der de tok initiativ og annonserte hva slags prosjekter de ønsker seg, fremfor å være mer defensiv i sin tilnærming ved å først og fremst jobbe med regulering og som kontrollorgan (ibid s. 108).

Man ser en endring i metoder og former for planlegging, noe Tor Medalens introduksjon av forhandlingsplanlegging er et eksempel på. Han trekker frem nye roller for planleggerne som forhandlere og meklere (Medalen 1986 s. 50), for å gjøre planleggeren bedre rustet for sine nye oppgaver der man er opptatt av å akseptere individuelle forskjeller (ibid s. 52). En av forutsetningene som trekkes frem at person holdes adskilt fra sak slik at man sikrer en god kommunikasjon, og har en planlegger som erkjenner de ulike partene. Denne formen for planlegging er kommet til ettersom flere har ytret et ønske om mer medbestemmelse og det at man har fått reduserte offentlige budsjetter gjør det nødvendig å få med seg de private, som gjør planleggeren avhengig av å være mer aktiv og utadrettet (ibid s. 53).

Ragnhild Skogheim hevder i 1986 at byplanlegging er en utpreget lederjobb, der det å kunne administrere, koordinere og delegere vil være minst like viktig som å være dyktig i sitt fag (Skogheim 1987 s. 45). Hun konstaterer at det vil gjøre at det fort blir en strid mellom planleggeren som administrator eller fagmenneske. Videre trekker hun frem at siden planlegging også er et politisk spørsmål, så vil også andre kvaliteter være viktig slik som "byråkratiske kunnskaper og ferdigheter, tverrfaglige og tverretatelige samarbeidsevner, evne til å lytte og skjære gjennom".

Butenschøn beskriver også et samfunn i endring, der han argumenterer for at den nye offentlige fattigdommen i kombinasjon med økende privat rikdom for store grupper gir en annen rolle for planleggingen (Butenschøn 1982 s. 127). Han peker også på den pågående utviklingen av at man får et nytt uformelt plannivå der det offentlige og private samarbeider om å løse oppgaver (ibid s. 129). Han argumenterer for at det har overtatt mye av den offentlige planleggers rolle, og at det er usikkert om det er i stand til å virke sosialt utjevne. Han ser tendensen til at planleggingen i offentlig regi står maktesløst overfor et stadig sterkere uregulert marked.

OPPSUMMERING

Gjennom de varierende forholdene og konteksten planleggingen befant seg i det forrige århundre, kan man tydelig se endringer av planleggerens rolle og selvforståelse. Man har gått fra å være en utfører av en rasjonell form for planlegging med stor tro på eget yrke og virke, til en tid der det har

blitt stilt mange kritiske spørsmålene i forhold både i forhold til selve grunnlaget for planleggingen, hva man planlegger for og hvordan det gjøres. Dette medfører at man allerede på starten av 1970-tallet tydelig kan se planleggere som opplever en klar usikkerhet i forhold til hva som er deres rolle. Det hersker også en pessimisme over planleggerne på slutten av 1970-tallet. Videre ser man allerede at det ytres bekymring over den begrensede kontrollen planleggerne har i forhold til iverksetting og etterleving av planer ved at det skjer i privat sektor.

Det kommer inn nye former for planlegging og nye roller for planleggeren gjennom det å være den nøytrale upolitiske prosesslederen. Man begynner også å bli mer bevisst på det politiske elementet ved planlegging, og rolleavklaringen man har i forhold til politikeren.

Mot slutten av 1980-årene snakkes det om at man har en periode med vekslende kår, der yrket har fått lavere status og liten popularitet. Samtidig har man gjennomgått en selvransakelse og erkjent at man nok ikke behersket sitt fag så godt som man tidligere trodde. Samtidig kan spore en pågryende optimisme, der man snakker om at man nå er på vei opp av bølgedalen. Likevel sitter nå planleggerne nå med en mer tvil på kvaliteten av sitt arbeid. I denne perioden kan også se at det har blitt mer fokus på gjennomføring av planer, der man har fått en mer defensiv rolle ved å først og fremst være kontrollorgan og regulere.

En ny optimisme knyttet til planlegging kan spores ved introduksjon av nye planleggingsmetoder, som man håper at vil gjøre en bedre rustet til å takle den nye hverdagen man befinner seg i som planlegger. Forhandlingsplanlegging er trukket frem som et slikt eksempel, der man igjen kan få en mer aktiv rolle som planlegger ved å samarbeide med de andre aktørene som faktisk gjennomfører. Samtidig er det enkelte som stiller spørsmål ved det å være både fagmenneske og administrator/koordinator.

Avslutningsvis kan man si at den faglige selvtiliten til planleggerne helt klart har variert, ut ifra de skiftende forutsetningene man har hatt som planlegger. Det samme gjelder troen på hvilken reell innflytelse man har som planlegger, både ut ifra de forutsetningene man gir og hvordan samfunnet generelt ser på planlegging.

SAMFUNNET GIR LEGITIMITET

Ved det første Kursus ved NTH i 1959, trekkes det frem av byråsjef i Kommunal og arbeidsdepartementet, K. E. W. Schulze, at det er klart at planen skal utarbeides av sakkyndige (Institutt for by- og regionplanlegging NTH 1960 s. 22). Samtidig er det også en selvfølge at de samråd seg med representanter for de interesserte grupper som kommer inn i bildet under reguleringsarbeidet, men på dette er den definisjonen foreløpig begrenset til å først og fremst være statlige sektormyndigheter.

Planleggerens orientering i forhold til omverden er noe som kommer frem ved det andre Kursus. Det snakkes om at det hersker en del kaos innen fagfeltet, noe Erik Brand Olimb også mener skyldes planleggerne selv som har vært for opptatt av å lage planer og hatt mindre ønske om å drive med policy-virksomhet blant politikere og legfolk om betydningen av by- og regionplaner og om deres gjennomføring (Institutt for by- og regionplanlegging NTH 1963 s. 60). Han argumenter videre for at en planleggeres viktigste oppgaver må være å presse sine synspunkter frem for sine overordnede eller oppdragsgivere (ibid s. 61). Det hevdes blant enkelte av deltakerne på Kursus 2 at

til tross for stor interesse og bekymring hos allmenheten, pressen og fagfolkene, står våre planleggere fremdeles uten klart formulerte oppgaver fra politisk hold (ibid s. 154). For å komme videre tror vi det er nødvendig at alle politiske organer, fra kommunestyrene til regjeringen, må bli politisk ansvarlige for at disse oppgaver stilles, slik at planleggingen kommer i gang, får sammenheng og gjennomføres. En deltagende politiker, Ragnar Dahl, svarer på denne kritikken, ved å peke på et behov for et opplysningsarbeid rettet mot de folkevalgte (ibid s. 162). Han sier at: "det nytter ikke å resignere og si at kommunepolitikerne er håpløse å ha med å gjøre. Ta selv aktivt del i det kommunale arbeid, dere har like stor plikt til å ofre deres del av fritiden for samfunnet som hvilken som helst annen kategori i vårt land."

Det ser også ut til at man begynner å ane en bekymring for om folkevalgte og innbyggere har forståelse for planene når man som planlegger begynner å se at man er avhengige av dem for å få gjennomført. Erik Lorange beskriver en viss opinionsdannelse omkring planleggingsproblemene og oppfordrer til at man som planleggere forsøker å motvirke dette (Institutt for by- og regionplanlegging NTH 1960 s. 130).

Derfor er det viktig at det fra planleggenes side drives opplysningsvirksomhet og propaganda i alle grupper av bysamfunnet. Det er nødvendig at det holdes jevnlig populære foredrag om byplanarbeidet. Om man ikke blir invitert får man invitere seg selv. Man bør skaffe tilveie lysbilder av en slik art at de fanger meningmanns interesse, gjerne få tak i filmer som kan belyse spesielle problemer. Man bør arrangere små uprentisiøse utstillinger av byplanprosjekter med modeller, plansjer og fotos. Og det må holdes en god og jevnlig kontakt med lokalpressen.

Under det tredje Kursus kommer det frem noe kritikk av planleggeren som har vært så opptatt av utviklingen av sin egen analyseteknikk, og følt at dialogen med politikerne var en nødvendig tidsheftelse (Institutt for by- og regionplanlegging NTH 1968 s. 185). Hall Guttelvik beskriver det at man får inntrykk av at de unge planleggerne tror de predikerer den evige sannhet:

For å opprettholde eller skape inntrykk av at de har evnen til å finne fram til den beste plan, er det lett å gripe til løsninger der det er alminnelig enighet om prinsippene. Da vil planleggerens innflytelse være størst, og motstanden mot hele planen minst. Å avpolitiserer planleggingen på denne måte gir oss et framtidssamfunn som er nær sagt betenkelig likt vårt nåværende. Hvis politikken ikke er med i planleggingsprosessen vil planene virke konserverende, samfunnsbevarende og vanskeliggjøre tilkomsten av nye verdinormer.

Guttelvik hevder man nå står foran det lokale selvstyrets virkelige storhetstid, og at det er behov for at planleggingen får en bredere politisk forankring. Man kan også se diskusjoner og at det er en pågående debatt i forhold til om man skal mer åpne eller lukkede systemer, under en konferanse arrangert av Norske Arkitekters Landsforbund (NAL 1975 s. 7). En av deltagerne oppfordrer til at man må lære seg å medvirke til større integritet, bedre kontakt og identifikasjon med omgivelsene.

Guttelvik skriver i en artikkel om den gryende misnøyen mot hvordan deler av planleggingen blir gjort. Det er noe han frykter som noe farlig, fordi det både vanskeliggjør planleggingen og gjør at planene heller får fokus på det å tilpasse seg situasjoner fremfor å være gode løsninger (Limseth et al. 1972 s. 8). Videre stiller han spørsmål ved om kravet som er kommet til innbyggernes økte innflytelser gjennom arrangement av folkemøter, egentlig bare vil føre til at en minoritetsandel får

dominere ettersom det bare er en brøkdelen av innbyggerne som faktisk møter opp på slike møter (ibid s. 13). Han hevder at dette vil slå bena under det demokratiske systemet og innarbeide representativitetssystemet, ved at den pågående demokratiseringsprosessen heller vil virke mot sin hensikt. Danske Jens Johansen skriver i en artikkel at ettersom det offentlige planlegger for borgerne, er det et viktig prinsipp at planleggingen ikke fremstår som et diktatur fra en gruppe makthavere – men heller som en gjensidig meningsutveksling mellom de ansvarlige og borgerne (ibid. 20). Han er videre klar på at han mener at det er politikerne som sitter med ansvaret for planlegging, der planleggerne er medarbeidere som kan utarbeide forslag basert på den faglige viten de sitter med. Samtidig mener han at det ikke betyr at planleggeren ikke har et ansvar for å gi den rette rådgivning for at alle relevante opplysninger legges frem. Han frykter en situasjon der planleggerne kun svarer på det de blir spurt om, og at de har et moralsk ansvar (om ikke politisk). Han viser også til at det finnes en nervøsitet blant enkelte politikere om at de mister sin innflytelse ved at man bringer inn eksperter, noe han mener kan løses ved at man heller samarbeider i hele planleggingsprosessen fremfor å bare bestille et ferdig planprodukt (ibid s. 21). Dermed får man et resultat som er avstemt med kommunens politiske målsetninger, samtidig som man passer på at man faktisk får brukt ekspertenes spesialviten. Videre fronter han et syn på at det er en forutsetning for demokratiet at planlegging skjer i full offentlighet (ibid s. 22), der han svarer på kritikken mot at det kan gi enkelte et fortrinn ved å si at det allerede er slik i dag at enkelte likevel er aktive i det å skaffe seg kjennskap til de pågående planene til tross for forsøk om hemmelighold (ibid s. 23).

Kritikken mot planleggingen var nok utfordrende å håndtere, ettersom man som Høyer påpeker både ble utsatt for kritikk om at planlegging ikke gav noen samfunnseffekt samtidig som andre mente at den hadde gitt feil samfunnsutvikling (Høyer 1986 s. 17). Dette gav ifølge Høyer en motsetningsfylt tilværelse for mange planleggere. Det gav et oppgjør i forholdet mellom politikk og planlegging, der man fikk inn nye oppfattelser om planleggingen som at det skulle være en politisk styrt prosessen og at man måtte ha mer medvirkning. Det ble en utvidet ramme for planlegging som fagdisiplin, med mindre vekt på planleggingsteknikker og mer vekt grunnleggende samfunnsforståelse og innsyn i politiske prosesser. I følge Høyer kan det kanskje sies å være en mindre ambisiøse former for planlegger, og han er klar på at planen skal være kommunestyrets sitt verk, og ikke fagorganet sitt (ibid s. 14)

I forhold til hvilken rolle planleggeren skal spille, diskuterer Tore Hansen, statsviter ved UiO, noen potensielle modeller (Hansen 1976 s. 52). En variant vil være at planleggere opptrer som rådgivere og formidlere mellom befolkningen og de folkevalgte gjennom alle faser av planleggingsprosessen. Således vil planleggeren være mellomledet mellom de to andre gruppene, en nøytral og ikke passiv kanal for utveksling av informasjon. Dermed får en planleggerrolle som baserer seg på nøytralitet og uavhengighet i forhold til samfunnets ulike interesser. Hansen stiller spørsmål ved realismen i en slik modell, og om man faktisk ønsker seg nøytrale og apolitiske planleggere. Han viser videre til undersøkelser ved eget institutt, der man har sett at det vært et problem for planleggerne å få konkrete og prinsipielle diskusjoner rundt målsettinger for kommunenes utvikling (ibid s. 53). Ettersom planleggerne opplever å få bidrag eller veldig generelle målformulering, ender ofte opp med å selv formulere mål og forutsetninger for planleggingen. Dermed beveger de seg bort fra rollen som nøytral formidler og bearbeider av informasjon, og griper direkte inn i politikernes aktivitetsfelt. Hansen hevder at dette er en situasjon som også planleggerne finnes problematisk, og som fort kan føre til kritikk og avisning fra politisk hold. Samtidig er det problematisk at politikere ikke ønsker å låse sine standpunkter og prinsipper på forhånd, men heller innta holdningene som de fleste av velgerne er fornøyde med (ibid s. 54). Man tar heller ikke et standpunkt før man må.

Hansen retter også fokus mot det at planleggerne gjerne vil unngå å gjøre seg til talsmenn for spesialinteresser i befolkningen, men heller søker en helhetlig folkemening der alle individers holdning forsøkes å tas hensyn til. Hansen påpeker at det fører til at ikke oppnår full støtte fra noen kan for sine forslag, der man i forsøket om å favne om alle ikke rekker frem til noen. Noe som igjen vil innebære at planleggerne faller tilbake på de rent profesjonelle kriteriene som grunnlag for legitimering av sitt arbeid. Det at politikerne og planleggerne har så ulike legitimeringsbasis, hevder Hansen er vesentlig for å forstå forholdet mellom de to gruppene (der politikerne legitimerer sin virksomhet gjennom sin velgerstøtte). For selv om planleggeren kan hevde at alle vil være tjent med løsningen man kommer frem til på lang sikt, så vil de interessene man har i dag i stor grad avgjøre hvordan man ser på forslagene som planleggerne kommer med.

Hansen trekker frem at en alternativ strategi for planleggerne ville kunne være å formulere sine forslag såpass generelle at de i liten grad går inn i den praktiske politikken, men det vil sannsynligvis gi lite konkrete resultater da planene i liten grad gir myndighetene et konkret handlingsprogram (ibid s. 55). En annen strategi er at planleggeren markedsfører sin plan mot mest mulige interesser i befolkningen, samtidig som man ikke for store konsesjoner til enkelte grupper. I mangel av støtte fra de folkevalgte, går man heller inn for å skaffe seg allianser med befolkningen for å sikre forslaget en politisk gjennomslagskraft. Hansen kommer ikke med noen anbefaling til hvordan dette kan løses, utover at man oppfordrer planleggerne til å bli mer villige til å gå inn i konflikter som en part, og at politikerne må være mer villige til å avdekke sine holdninger.

Når det kommer til planleggerens synlighet i samfunnet, er det noe som etterlyses av Torleif Hugdahl, lokalpolitiker i Trondheim. Basert på egne erfaringer beskriver han planleggere ikke ønsker å "markere et mulig konfliktfylt faglig syn utad" (Hugdahl 1994 s. 30). Lojalitet til arbeidsgiver eller framtidig oppdragsgiver er oftest unnskyldningen, men også noe Hugdahl selv oppfatter som generell redsel for offentligheten.

Joda, av og til står dere fram, gjerne i mindre og mer symbolske miljø- og plansaker. «Piggfrie dekk er fornuftig, blyfri bensin er miljøriktig». Vel og bra, men det trenger en ikke være fagmann for å forstå. I god liberalistisk planleggerånd viker dere unna. Dere reiser med stor glede på Norsk Planmøte og harselerer med innlevelse og humor over privatbilens ødeleggelse på bymiljøet. Men hvor var dere da TP20-planene ble diskutert i Trondheim i 1992? Det var nesten bare dere som ikke deltok i den offentlige debatt om saken. Er det mer behagelig på kontoret eller i sofakroken hjemme?

Videre påpeker han at de som er tause også har et ansvar ved å sitte inne med fagkunnskapen. Han hevder at flere av planleggerne har visjoner og synspunkter som de ikke får markert, og andre nøyer seg med å kunne sitt fag til fingerspissene. Samtidig viser han til at enkelte har nok villet og forsøkt, og han oppfordrer disse til å si fra før de gir opp og blir korrumpert av maktstrukturene og beslutningsprosessene.

Susan Brockett diskuterer også det hun kaller anonyme planleggere, som kan sees på som en selvutslettende tradisjon blant planleggere (Brockett 2001 s. 4). Hun trekker frem at anonymiteten muligens kan ha noe å gjøre med den faglige tradisjonen om at man skal fremstå som objektiv og nøytral, "der personen som har laget planen helst ikke skal synes". Det brukes ord som man og en, ikke vi eller jeg i det som produseres av planleggerne, noe Brockett viser til at er en personutslettende tradisjon. På samme tid har man gjennom postmoderne teori understreket at en slik objektivitet ikke finnes, så man kan spørre seg hvorfor planleggerne ikke er mer synlige. Hun viser

til flere intervjuer av ulike planleggere som er gjort til denne utgaven av Plan, der man kan se at planleggerne de bryr seg – til tross for at sitt arbeide er frustrerende og slitsomt (ibid s. 5). De sliter alle med å finne balansen mellom virkeligheten og egne faglige krav de har til seg selv, mellom den faglige beste løsningen og de man kan få til å realisere.

I et påfølgende nummer av PLAN skriver en yngre planlegger en artikkel med oppfordringer til planleggerne om å stå frem i lyset (Simensen 2002 s. 41). Han snakker om at man som planleggere må våge å velge side, blir mer tøffe og kompromissløse. "Det er etter min mening bare positivt dersom planleggenes verdigrunnlag kan leses ut av planen. At ulike planleggere har ulike innfallsvinkler, metoder og ulik profil er positivt, for det er bare gjennom et slik mangfold vi kan videreutvikle planleggingsmetodikken."

OPPSUMMERING

Rundt år 1960 ser samfunnet ut til å ha tiltro til planleggingen, der det fremheves som en selvfølgelighet at planen utarbeides av sakkyndige. Samtidig trekkes det i 1963 frem at planleggerne har vært opptatt med å lage planer på egenhånd, at de ikke har fått fremmet sin virksomhet blant politikere eller andre som har betydning for deres planers gjennomføring. Man merker en viss opinionsdannelse som man burde forsøke å motvirke. Samtidig er det flere planleggere som etterlyser klarer politiske instruksjoner, som igjen vil kunne bedre planleggingens legitimitet.

Utover på 1970-tallet kan man se en tydelig kritikk av planleggingen og planleggeren. Det kreves at planleggeren i større grad tar hensyn til lokaldemokratiet, både representert av de folkevalgte og i forhold til innbyggerne selv. Utover 1970-tallet kan man se at det er en pågående faglig diskusjon hvorvidt man skal ha åpne eller lukkede plansystemer. Man ytrer en bekymring for at planene gjennom det å tilpasse seg alle andre, mister muligheten til å være en god og helhetlig faglig løsning. Man er også usikre på den reelle betydningen av medvirkning, og at det heller kan føre til en ytterligere maktforskyvning i samfunnet. Samtidig er det flere som anerkjenner det at planlegging må være en meningsutveksling mellom de ansvarlige og innbyggerne.

Resultatet av kritikken ble at man fikk inn nye oppfattelser om at man måtte ha mer medvirkning og at planlegging skulle være en politisk styrt prosess. Samtidig utvidet man planlegging som fagdisiplin ved at man skulle fokusere på planleggingsprosess og tilrettelegging i tillegg. I den forbindelse ble det diskutert hva det innebærer for planleggingsrollen. Planleggeren ble fremstilt som et nøytralt og uavhengig mellomledd mellom ulike aktører, noe enkelte var kritiske til både realismen og om det var en ønskelig utvikling. Dette hadde spesielt sammenheng med at man på daværende tidspunkt i stor grad manglet konkret målsetting fra politisk hold, noe som ville være en forutsetning for modellen. Videre trekkes utfordringen med det å passe på at man ikke er representant for noen opp, ved at det gjør at man ikke vil kunne få verken full støtte for sitt forslag og heller ikke ville klare å favne om alt i sine forslag. Videre har planleggeren et legitimeringsproblem ovenfor samfunnet i form av at man må overbevise om at samfunnet vil være tjent med løsninger på lang sikt, spesielt når de skiller seg fra nåtidens interesser. Politikere derimot legitimerer sin virksomhet gjennom velgerstøtte.

Et siste moment som har blitt vektlagt er planleggenes anonymitet i samfunnet, der man fremstår som konfliktsky i forhold det å være tydelig på sitt faglige syn utad. Beskyldes for at man gjør det i god liberalistisk planleggerånd. Det diskuteres av flere hvorfor planleggerne velger å heller sitte inne med sin fagkunnskap, der noen trekker frem en teori om at man forstått ønsker å fremstå som objektiv og nøytral der man er redd for å være for tydelig på sitt eget verdigrunnlag.

FORHOLDET TIL POLITIKK

Gjennom den nye bygningsloven av 1965 var det et ønske om at man endelig skulle få klargjort grensen mellom fagmannen og politikerens kompetanse, der den fulle bestemmelsesrett og ansvar ble flyttet til de folkevalgte organer (Johnsen 1966 s. 3). Johnson presiserer at det ikke skulle bety at fagkunnskapen ble skjøvet til side, men at det var viktig i dynamikken for samfunnsutviklingen at planleggeren brukte sin kunnskap i arbeidet med faglige utredninger til politikerne. Politikerne sin rolle ville være å stikke ut målene planleggerne skulle jobbet mot og hvilke retningslinjer som skulle følges. For å få til dette fremhever Johnsen at man ville være avhengig av et kontinuerlig og godt samarbeid. Han hevder at det på daværende tidspunkt er gjensidig mistillit mellom de to partene, noe han konstaterer at kan ha noe med den uklare rolle- og ansvarsfordelingen man har hatt.

Hvordan man skulle tilrettelegge for politikerens store inntog i planleggingen, var noe Yngvar Johnsen fokuserte på å oppmuntre planleggerne til der han fokuserte på sider ved som han argumenterte for at kom alle til gode under det andre Kursus (Institutt for by- og regionplanlegging NTH 1963 s. 53). Han fremhever at det gir samfunnet og planleggerne en sikkerhet ved at det er de folkevalgte som har det avgjørende ordet, og at de kan bistå med å vurdere planen fra andre synsvinkler enn fagmannen. Det at han beskriver det som at "ofte kan en løsning som trer frem som den eneste riktige for fagmannen i seg selv være gal fordi menneskelige faktorer bør veie sterkere enn de rent faglige" viser til at den tekniske tilnærmingen fortsatt står sterkt blant mange planleggere. Samtidig er han klar på at det blir en utfordring da dette er et nytt fagfelt og man blant politikere har "manglende skoloring i disse innviklede disipliner", men han påstår at de gode resultatene man så langt har oppnådd så har det alltid vært et godt samarbeid mellom det folkevalgte organ og den tekniske etat.

Flere hevder at det fortsatt er behov for en ytterligere rollefordeling. Trond Dancke viser til et kurs som ble avholdt mellom folkevalgte og planlegger i Oslo-regionen, der man diskuterte at det var viktig at politikerne kom med retningslinjer og målsettinger til planleggerne, samtidig som dette ikke binder det videre planarbeidet før fagfolkene fikk vurdert og presentert konsekvensene av målsettingen (Dancke 1969 s. 32). Han fastslår at det likevel alltid vil dukke opp uenigheter når man begynner å nærme seg grenseområdet, som gjør at hver kommune må finne frem til sine egne rutiner og adferdsmønstre slik at man får godvilje fra begge parter. Samtidig som man ser en økende aksept for at det er politikerne som skal stikke ut de store linjer og gjøre bestemmelser som utnyttelsesgrad og tetthet, så kom man på kurset frem til at utformingen innenfor de gitte rammene er teknikernes sak. Det diskuteres også skuffelsen over tempoet som planleggingen har vist til da, der man tror at et økt samarbeid mellom planlegger og politiker kan føre til at man behøver mindre omfattende analysearbeider da planleggeren ikke behøver å undersøke alle mulige handlingsforløp når man vet at bare et fåtall er gjennomførlig politisk (ibid s. 33). Det uttrykkes likevel en frykt blant planleggerne på at de ikke får en tydelig nok målsetting fra politisk hold, ettersom politikerne blir kritisert for å ha en uvilje til å ta klare standpunkter. Det at partene har ulike premisser og at forholdet kan være kontroversielt, er noe som diskuteres i en artikkel fra det samme året. Trygve Mjøset hevder at partene ikke respekterer hverandres premisser i tilstrekkelig grad, selv om han mener at er avhengig av hverandre i forhold til det totale resultatet av planleggingen (Mjøset 1969 s. 35).

Problematisering av uklare grenser mellom planleggere og de folkevalgte, ble også diskutert under det femte Kursus som ble arrangert i 1971. Jurist Torstein Slungaard hevder at grensene dem imellom er på vei til å viskes ut, samtidig som han mener at man ikke kan klare å få til noen klare grenser mellom det faglige og politiske ansvar (Institutt for by- og regionplanlegging NTH 1971 s. 65). Han påstår at bygningsloven forsøker å lage en illusjon om at dette likevel er mulig, ved at det i praksis er slik at politikerne trenger faglig innsikt i vekslende grad og at fagfolkene selvsagt driver med noe politikk ved at deres vurderinger vil påvirke det endelige resultatet.

I denne perioden kan man se at det begynner å manifestere seg at planlegging på mange måter er politikk, deriblant i artikkelsamlingen utgitt av Norsk Forening for bolig- og byplanlegging i 1972 (Limseth et al. 1972). Hall Guttelvik stiller likevel spørsmål om man på daværende tidspunkt fullt ut har akseptert at politikk også må ha en sentral plass i planleggingsprosedyren (ibid s. 7). Det at planleggere har hatt tendenser til å betrakte seg selv som politikere, er noe som også nevnes på en konferanse arrangert av Norske Arkitekters Landsforbund der man diskuterte utdannelsen av samfunnsplanleggere (NAL 1975 s. 12). Planleggernes innflytelse på avgjørelsene er noe som diskuteres, der flere er bekymret for at man kommer til å miste muligheten til å influere på planleggingen og samfunnsutviklingen (ibid s. 13).

Man kan på dette tidspunktet altså se kritikk av planleggerne blant deres egne. Gunnar Stavrum skriver i et debattinnlegg (Stavrum 1970 s. 19):

Alt for ofte har man kunnet se at planleggerne i realiteten har etablert seg som besluttende myndighet takket være sin faglige tyngde. De treffer selv sine valg ut fra det som for dem synes å være den beste løsning rent faglig. Selv om alternativer blir utredet og lagt fram, tas under hele arbeidet avgjørelser som får konsekvenser for de endelige utkast.

Stavrum er klar på at fagfolkene virker dirigerende på debatten gjennom sine beslutninger, til tross for at det er begrunnet rasjonelt har man gjennom ny beslutningsteori fått vite at prosessen er mer innfløkt enn man kanskje tidligere hadde tenkt. Ettersom deres avgjørelser griper inn i samfunnet, vil planleggernes virksomhet være politiske i sitt vesen ettersom beslutningene får følger for andre mennesker. Stavrum etterlyser at flere er med problemformuleringen, der man ser på hva som er hensikten med planen ut ifra hvem sitt perspektiv (ibid s. 20). Og her kommer også noe av kjernen med noe av usikkerheten som ligger hos planleggerne, der Stavrum også trekker "hvem er det egentlig man planlegger?" som hovedproblemet.

Hall Guttelvik reflekterer videre over hvorvidt man har klart å skape et politisk engasjement i planleggingen (Limseth et al. 1972 s. 7). På det tiende Kursus som ble avholdt i 1987, ble det i diskusjoner om forholdet mellom planleggere og politikere sagt at det var viktig at planleggerne bruket et forståelig språk og kommuniserte på en pedagogisk tilfredsstillende måte, slik at politikeren ikke følte seg overkjørt (Institutt for by- og regionplanlegging NTH 1988 s. 121).

I forhold til hva som har blitt kommunisert ut mot de folkevalgte i forhold til avgrensningen mot planadministrasjonen, kan man i et opplysningshefte for folkevalgte om planlegging som ble utgitt i 1983 lese at planlegging skal være et effektivt verktøy for de folkevalgte (Miljøverndepartementet 1983 s. 9). Der står det svart på hvitt at generalplanene er politikk, det er et politisk arbeidsdokument og hjelpemiddel for politikerne å påvirke utviklingen, løse oppgaver og forebygge problemer i kommunen. Samtidig ser man en klar retorikk i retning av behov for mer effektive planprosesser, der man foraner mindre diskusjon om detaljer og heller fokuserer på mål og midler, at man for å bruke

mindre tid på rutinesaker ser mer på prinsippsaker, at det skal bli mindre saksbehandling og mer ledelse (ibid s. 12).

Tore Hansen beskriver en situasjon der man midtveis på 1980-tallet fortsatt opplevde en mostand mot etableringen av nye planleggingssystemer i frykt for ekspertisens dominans over de folkevalgte (Olsen et al. 1986 s. 98). Han argumenterer videre for at håpet man hadde hatt om at innføringen av generalplanleggingen i kommunene skulle føre til en aktivisering av politisk debatt og styrke en aktiv deltakelse fra både politikere og befolkning, så viste det seg at ettersom planlegging er så komplekst kom det en frykt om at det heller ville gjøre den politiske debatten passiv ettersom lekmenn manglet både kunnskap og informasjon (ibid s. 101). Undersøkelser gjort av Hansen viser imidlertid at politikerne fikk økt sine muligheter og vilje til å delta i planleggingen. Det ble også observert at politikerne gjerne var mer unnvikende i debatter om mer generelle "policy-målsettinger", slik at de unngikk å ta stilling til spørsmål av prinsipiell art som senere ville påvirke den politiske hverdag som består av kompromisser mellom ulike konflikterende interesser. Hansen kommer frem til at en generalplan på mange måter er mer forpliktende enn et politisk valgprogram, og således blir politikerne mer sårbare gjennom deltakelse i utformingen av planen. Konsekvensene av dette beskrives som en ansvarsforskyvning fra politikerne til planleggerne da de søker å unngå konflikt med sine velgere, på samme tid vil planleggerne unngå konflikt med politikerne. Det siste kan gi utslag i at det i mindre grad bringes nye verdier inn i plandebatten, man unnviker de kontroversielle synene og søker seg frem til løsninger det vil være bred enighet om blant de folkevalgte (ibid s. 103). Således vil planleggerne også kunne bli sydebukkene politikerne gjemmer seg bak i det befolkningen er kritiske mot planen, der politikerne understreker offentlig at planutkastet er ekspertenes produkt. Det å være utsatt for kritikk fra to fronter er noe av det største problemet for planleggerne, der de må forsøke å etablere dialog med både politikere og befolkning noe som ikke er lett (ibid s. 104).

I et annet hefte som er utgitt 20 år senere handler det mer om å forsøke å overbevise de folkevalgte om nytten med å drive med planlegging (Brockett 2003). Fokuset i heftet er å vise folkevalgte hvorfor planleggingen er relevant for dem og hva man får ut av det å delta mer i arbeidet. Aarsæther, professor ved Universitet i Tromsø, kommer noen år tidligere med et krystallklart budskap om at det er de folkevalgte som skal ha hovedrollen i planarbeidet, ikke administrasjonen eller fageksperter (Aarsæther 1999 s. 5). I en bok som er rettet mot politikere som en forberedelse til det han beskriver som en styringsrolle i planleggingen, er han tydelig på at plansystemet er til for de folkevalgte, og oppfordrer dem til å ta plansystemet på alvor og ønsker å vise dem hvilke muligheter de finner her (Aarsæther 1999 s. 22). Han er opptatt av at planleggingen ikke blir satt bort verken til eksterne konsulenter eller fagpersonalet i kommuneadministrasjonen, og at det er kommunestyret som er planleggeren (Aarsæther 1999 s. 36).

I et kompendium som ble utarbeidet til undervisningen i fysisk planlegging ved NTH kommer det tydelig frem at planleggerens rolle i forhold til politikerne fortsatt anses som noe vanskelig, ettersom man både skal se til at planene er faglig forsvarlige og følge opp politiske vedtak (Fiskaa (red.) 1992 s. 30). Det foreslås at dette løses ved at man som administrasjon kommer med sitt forslag ut fra en faglig vurdering, for så å akseptere og følge opp den politiske beslutningen. Det vises i midlertidig til at det fortsatt kan dukke opp utfordrende situasjoner, slik som at administrasjonen finner et politisk vedtak så sterkt i strid med faglige hensyn at de ser det som uansvarlig å følge det opp.

OPPSUMMERING

Bygningsloven av 1965 står frem som et viktig skille i forholdet mellom planlegging og politikk, ved at man da gjorde det tydelig at planlegging skulle en politisk styrt. Ambisjonen for dette viste seg å ikke være umiddelbart realiserbare, man møtte både noe uvillighet blant både planleggere og politikk.

Det ble også trukket frem av flere at det var behov for en tydeligere rollefordeling utover det som ble gitt av lovverket, ved at politikerne og planleggerne selv måtte trekke opp og klargjøre retningslinjer seg imellom. Når man nærmest seg grenseområdet dukket det ofte opp uenigheter, samtidig kan man forstå at det tar tid for både de folkevalgte å sette seg inn i planleggingen og forstå hva de måtte bidra med, og for planleggerne som måtte tilvenne seg det å gi fra seg noe av kontrollen over planleggingen.

Noen trekker dessuten frem at det ikke går an å sette noen tydelige grenser mellom planlegging og politikk, samtidig ser man utover 1970-tallet at det begynner å slås fast at planlegging på mange måter er politikk. Samtidig mener enkelte at det fortsatt er planleggere som ser på seg selv som politikere, og flere er bekymret for å miste muligheten til å påvirke planleggingen og samfunnsutviklingen. 15 år etterpå har man fortsatt diskusjoner om hvordan man skal få involvert de folkevalgte i planleggingen på en god måte. Det fokuseres på å vise de folkevalgte hvilken nytte planleggingen har.

Selv midt på 80-tallet kan man fortsatt se en frykt for ekspertdominans over de folkevalgte. Samtidig som de folkevalgte blir mer og mer innlemmet i og komfortable med planlegging som styringsverktøy, ser det ut til at denne pendelen er snudd slik at man på 1990-tallet kan lese om bekymringer for den faglige integriteten når den går sterkt imot de politiske beslutningene.

DEL 5 EMPIRI

Dette kapittelet inneholder en sammenfatting av intervjuene med planleggerne. Materialet presenteres ut ifra de spenningene som gikk igjen i svarene til informantene der det først er en generell introduksjon om planleggerrollen, for så å gå over til temaene planleggerens selvforståelse, samfunnets legitimitet, og til slutt forholdet til politikerne.

PLANLEGGERROLLEN

"Planleggerrollen er absolutt variert." Informant 8

Når planleggerne ble direkte spurt om de kunne definere rollen til dagens kommunale planlegger, strevde de fleste med å gi et konkret svar. Det virket som de hadde problemer med å avgrense det til en bestemt rolle. Det var dessuten et vidt spenn i svarene som kom kan tyde på at man ikke har noen klar definisjon av hvem planleggere er og hvilken rolle man er tiltenkt å fylle. Videre oppfattet jeg det som at det var mer utfordrende å komme med en klar beskrivelse av rollen, det ble fort heller en oppramsing av ulike kvaliteter, egenskaper og arbeidsoppgaver som planleggeren står ovenfor. Det var dessuten lettere for mange å komme med en beskrivelse på andre spørsmål som deres

arbeidsoppgaver, utfordringer de møtte i arbeidet og gjennom beskrivelse av egenskaper ved planleggeren. Alle informantene påpekte at de har flere roller.

Ut ifra informantenes tilbakemeldinger virket det helt klart at dagens planleggeren i realiteten har mange roller, og at det også er et stort spenn i deres arbeidsoppgaver. Selv om det var en del beskrivelser som klart gikk igjen, spesielt det å være koordinator, kommunisere mellom ulike parter og være pedagog, var det likevel en del variasjon i beskrivelsen av hvilke egenskaper og fokusområder en planlegger har. Under har jeg oppsummert hvilke roller som ble beskrevet av planleggerne, og det store spennet viser at en planlegger kan være mye forskjellig.

Ulike roller og beskrivelser av planleggeren:

- Saksbehandler (yte service og svare på henvendelser)
- Serve politikere og administrasjon
- Forvalterrolle
- Pedagog (opplære andre)
- Rådgiver (veilede)
- Fagekspert
- Konfliktløser
- Diplomat
- Forhandlerrolle
- Generalist (helhetsforståelse)
- Mellommann
- Koordinator
- Prosessveileder
- Prosjektleder
- Lederrolle
- Samfunnsutvikler
- Premissleverandør (styrer planprosess i større grad og mer offensiv)

Planleggerne snakker altså om at de har flere roller, der dette er noe de sier at man tilpasser ulike situasjoner og hvilke arbeidsoppgaver man sitter. På oppfølgings spørsmål om hvor beviste de er på dette når man sjonglerer mellom ulike roller, sier flere at dette ofte er noe som går av seg selv.

En del av informantene trakk også frem det at hvilken rolle man tar som planlegger også kan være avhengig av egne ambisjoner man har som planlegger, og hvilke personlige egenskaper man besitter.

"Det er veldig personlig hvordan folk utvikler seg i rollen sin. Det er vanskelig å tre en rolle nedover hodet på folk, det utvikler seg alt etter personligheten man har. Er man veldig samfunnsengasjert og har klare mål, så kan man benytte sin posisjon til å legge føringer for politikerne. Men man vil nok få tydelig beskjed av de andre." Informant 4

Flere snakker også om at de nok ikke var like forberedt på de mange roller en planlegger har. Spesielt rollen som prosjektleder/prosessedriver er nok undervurdert blant mange i det offentlige mener noen. Enkelte trekker frem at man nok kunne ha blitt mer forberedt på det at man opptre i ulike roller gjennom studiet, selv om en utfordring ved det mener de er at man ikke helt forstår realitetene og kanskje behovet uten å selv ha jobbet noen år som planlegger. En del har selv tatt

videreutdanning i form av fag som ledelse, prosessstyring, kommunikasjon, makt og organisasjonsforståelse.

PLANLEGGERENS SELVFORSTÅELSE

Faglig status: selvtillit eller prisgitt andre aktører?

Intervjuene avdekket at planleggerne varierer mellom det å føle at de til tider har stor innflytelse og makt, og i andre situasjoner blir de i større grad satt på sidelinjen og er prisgitt andre. Det fremstår som at det er en spenning mellom det å føle at man til tider har stor selvtillit, og andre ganger stiller mer spørsmål ved om man har noen reell påvirkning som planlegger.

En del av planleggerne var helt klare på at planleggerne absolutt hadde innflytelse. De snakket om at man heller måtte passe på ikke misbruke den, og sørge for å få avklaring med det politiske nivået for å se at man oppfattet det de ønsker korrekt. En informant snakket om det er viktig å være ydmyk og bevisst på at man har en slik makt, både i planprosessen og i detaljene. Videre fortalte vedkommende at de fleste beslutninger tas i administrasjonen, det var noe et fåtall andre også nevnte. Flesteparten mente likevel at det var forskjellig hvor mye innflytelse man hadde, selv om de synes at de ofte hadde ganske god påvirkning. En person snakket om at noe av grunnen til at de hadde innflytelse, var nok at de og politikerne sammen var tøffe i møte med andre aktører. Samtidig var det slik at enkelte av disse som i andre spørsmål snakket om situasjoner der planleggeren hadde hatt mindre å si. Noen trakk også frem at hva det var snakk om å ha innflytelse, hadde mye å si i forhold til om de opplevde at de hadde innvirkning på det. Det varierte ut ifra om det var snakk om utarbeidelse av egne planer eller de faktiske resultater som blir realisert gjennom planarbeidet.

"Selv om administrasjon kanskje har stor innflytelse over hvordan planen blir, så er det derfra og ut utbyggeren som sitter på innflytelsen. ... Hvordan det fremstår helt til slutt er ting som ofte ikke nødvendigvis tas med i planen, det går på de ørsmå detaljene om et sted er bra eller ikke, om det er hyggelig eller ikke. Vi kan tro at vi gjennom et plankart kan styre disse greiene her, og det kan vi til en viss grad, men vi må også vite vår egen begrensning. På et eller annet tidspunkt må man bare la det seile, og håpe at dette her havner på den riktige siden av streken. Man kan ikke planlegge for idealsituasjonen, men man kan legge grunnlaget."

Informant 1

Det påpekes av flere at man er avhengig av at andre aktører er involvert for å kunne ha en reell samfunnsutviklingsrolle, for selv om planavdelingen er tilrettelegger kan man ikke ta æren alene. En planlegger var også spesielt opptatt av de økonomiske begrensningene man hadde i kommunen. Til tross for politisk vilje manglet man likevel handlingsrom på grunn av mangel på økonomiske midler, som gjorde at man ble nødt til å samarbeide med de private og få de til å finansiere byutviklingsprosjekter. Videre er flere klare på at man som planlegger på en del områder er avhengig av andre, der det til tider er frustrerende at man møter en god del gitte begrensninger og føringer.

"Jeg skulle ønske kommunene tok mer styring, og at vi hadde flere planer. Planleggerne får da mer makt. Mye er bestemt på forhånd, så det vi gjør føles nesten som bare de rene formalitetene som skal på plass og bare er en saksbehandler. Men jeg føler likevel at vi også er med på å utvikle." Informant 9

I forhold til hvordan plansystemet har blitt lagt opp virket mange likevel ganske positive, der man snakker om at man heller må se på mulighetene det gir fremfor begrensninger.

"I mange henseende er det jo også riktig at de private har en mer aktiv rolle. For vi må også sees i kortene, det er ingen vits i å lage en plan som ikke er gjennomførbar. Uansett hvordan vi vrir og vrenger på det er det markedskreftene som gjerne initierer en utbygging. Det er viktig å forstå de mekanismene der, så lenge det er basert på at virkemidlene ligger i de private hender så er det ikke alltid at våre gode intensjoner kan realiseres hvis ikke de kan trigge til gjennomføring hos de private. Vi må forstå at markedskreftene også må spille på lag med oss, det er der virkemidlene ligger". Informant 7

Alle informantene var beviste på det at realiseringen i all hovedsak er opp til de private, og at de således rår mye over det som fremmes. Samtidig virket det varierende om man anså seg selv som en sterk part i forhandlingene.

"Selv om det er mange føringer for de private planene, så har utbyggerne helt klart makt. Jeg ser dette som et større problem, også for demokratiske prinsipper. Det er med på å gjøre at planleggerne til tider har lite de skulle ha sagt, det offentlige har mindre reel innflytelse. Jeg skulle ønske det var flere kommunale planer og initiativ som administrasjonen var med på. Ser det som et stort problem at utbyggerne og det private har så mye å si. Jeg synes det er problematisk, og et demokratisk problem. Planleggerne blir satt ut på sidelinjen." Informant 9

Noen av planleggerne var tydelig på at de det var visse uheldige sider ved at så mange av planene i Norge kommer fra de private, slik at man til dels styrt av private forslag og på mange vis er prisgitt dem.

"Det er veldig lett å bli romantisk og tenke på tiden da kommune og stat var en større utbygger. I dag er man avhengig av at privat utbygger bygger så mye, og tjener såpass mye at han legger igjen penger til park der. Dilemmaet er at kvaliteten på det området er prisgitt hvor mye penger utbygger tjener. På kommunal side sitter noen som tror at utbygger tjener masse penger, at de er Onkel Skrue figurer. Man vet ikke nok om mekanismene. Samtidig må utbyggere få mer av fugleperspektivet og se utover egen eiendomsgrense. En annen utfordring er at det gjennom privatisering vil være slik at enkelte steder gir bedre salg, så det betyr at dette området får bedre kvaliteter. Det er en kritisk effekt, som gjør at markedsskjevheter også kan bli synlige i det offentlige rom" Informant 1

En annen person trakk frem at det var utfordrende for planleggerne i kommunen å få til de store grepene og få sammenheng i det som skje. Noen så ut til å ha oppfatninger om at på et lite sted som

sårt trenger utvikling er det lett for politikerne til å si ja til alt av utbygging, dersom det er stort press på å få gjennomført tiltak kan man kanskje stille mer krav.

"Kommunen ser at vi er nødt til å ta ansvar ved å styre markedskreftene med alle sin ulike interesser som gir et mer fragmentert resultat. Vi ønsker mer helhet og ivaretagelse av viktige hensyn. Dette er likevel fortsatt en utfordring, og politikerne blir utsatt for lobbying." Informant 9

Andre var opptatt av det å til et best mulig samarbeid, for å sikre en plan som begge parter har eierskap til. En mente det var en kunstig fremstilt polarisering mellom kommunenes planavdeling og private forslagstillere, der plan fremstilles som siste skanse og om man ikke gjør jobben sin som planleggere ville utbyggere "le hele veien til banken". Det ble trukket frem som en stor utfordring at det manglet tillit og gjensidig respekt mellom kommune og utbygger.

"Det ligger alt for mange planer i skuffen i dette landet. Det går også på manglende respekt for de som skal gjennomføre, at vi kan for lite om økonomi og mekanismene til utbyggere. Det fører til planer som ikke er attraktive, kan være vel så god plan som bare det rent teoretisk, men ingenting verdt så lenge det faktisk ikke skjer noe utvikling. Men selv om man er lydør og ydmyk ovenfor andre aktører, skal man samtidig ikke kjøpe alt de sier. Man skal være en ganske god forhandler, og denne rollen tror jeg blir undervurdert – det er jo faktisk det vi gjør." Informant 1

I forhold til andre elementer som påvirker den lokale planlegging, trakk en av informantene frem at det kunne være en noe forstyrrende kobling mellom politikere og innbyggerne som gjorde det utfordrende i forhold til å få til helhetlig planlegging. Hensynet til samfunnet kunne fort bli undergravd av andre hensyn, da man hadde mange ressurssterke innbyggere som var flinke til å fremme egne interesser. Flere trakk frem statlige og regionale føringer som kunne ha stor betydning for lokalpolitikken og planleggerens reelle handlingsrom. Enkelte reflekterte over at man gjennom f.eks. bymiljøavtaler i visse regioner ble bokstavelig talt premiert for å lykkes med en regional politikk fremfor den lokale. Dersom disse er i utakt vil jo det kunne være problematisk. For et fåtall medførte disse føringene noe positivt ettersom det var mer i tråd med deres faglige ståsted, og gav bedre muligheter for å fremme det som var en fordelaktig utvikling i deres øyne. En informant gav inntrykk av at de i mindre grad lot seg påvirke av det de overordnede formaningene, da lokale hensyn og meninger sto sterkt.

Når det kom til hvem som var de som hadde størst innflytelse på planleggingen og tok de reelle beslutningene, var det noe mange fant det vanskelig å svare på. Alle var klare på at selve beslutningen i utgangspunktet skal skje i det politiske miljøet. Det virker som det er godt innprentet, jeg opplevde at de var raske på å si det og opptatt av at de var tydelige når de kommuniserte det. Likevel er det ikke alltid like klart hvem som sitter med makten, og mye skjer frem til politisk behandling.

"Man kan alltid lure på hvem det egentlig er som drar i trådene, dette er nok veldig sammensatt." Informant 7

Enkelte snakker om at visse beslutninger er delegert til administrasjonen, men det vil ofte være saker man har klare politiske føringer på. Politikerne trekkes frem som en aktør som helt klart har betydning for hva planleggerne får utrettet faglig sett. Noen av de som hadde jobbet i mange år

fortalte at dette var noe som hadde endret seg over tid, og at administrasjonen hadde mer makt før man fikk en større grad av privatisering. Politikerne var klart mer delaktige i planprosessen nå, samtidig gjør det at man blir mer utsatt for lobbyvirksomhet og det å kunne bli kjøpt. En planlegger synes at politikerne var utsatt for et veldig press, derfor var det desto viktigere at man hadde tydelige rammer for kommuneplanleggingen som gjorde det mindre lett å påvirke og gå vekk fra det vedtatte.

Flere snakker om at beslutningsinnflytelse ville avhenge av hvilket nivå man er på i planhierarkiet. Jo mer man nærmet seg detaljreguleringsnivået, jo mer ville de reelle beslutningene påvirkes sterke eksterne aktører. Til tross for at man hadde vedtatt de store linjer og overordnede mål basert på faglige hensyn kunne disse likevel velges bort når det kom til enkeltsaker. Dette kunne ha sammenheng med at det er lettere å drive med lobbyvirksomhet mot politikerne når det gjaldt en konkret sak. Planleggerne virket usikre på hvor mye man faktisk kunne gjøre med denne problematikken, når selv ikke et faglig tydelig og godt rammeverk gjør at politikerne står imot.

"Dette er veldig vanskelig. Vi kan tillate oss å tro at vi får det til på overordnet kommuneplanarbeid. Men hva som faktisk skjer i de reelle planene på reguleringsplannivå tror jeg kan være mer usikkert. Ivaretar man da barn og unge godt nok i den planen, ivaretas universell utforming. Ikke nødvendigvis. Du skreller av alle de gode hensiktene og det er mye lobbying. En utbygger kommer og sier at dette ikke er mulig i disse nedgangstider, det koster så så mye å gjøre det rekkefølgekravet osv. Det reelle er på mange vis faktisk detaljnivå, og mye skjer på veien frem til du har et ferdig juridisk dokument. Og det vet utbyggere og alle sterke samfunnsaktører. Så det er En må jo tro at det tas de rette politiske beslutningene uansett." Informant 7

Enkelte snakket også om noe frustrasjoner i forhold til avgjørelser som politikerne tok. Det var ting som virket absurd fra et faglig ståsted og gikk gjennom til tross for deres advarsler. Flere mener at det likevel er noe man må leve med og tåle som fagperson.

Tross i alle de nevnte begrensningene for planleggeren, var det likevel en klart tro på at planlegging nytter. Ord som selvfølgelig og absolutt var flittig i bruk da de ble direkte spurt om det, men det kom også beskrivelser som "ja, jeg tror det". Selv de som i egne ord sa at de nok virket mer pessimistisk i forhold til egen situasjon som planlegger ut ifra kritikken mot dagens situasjon, mente helt klart at planlegging nytter. Noen trakk frem det at det er vanskelig å bevise eller se helt konkret hva man faktisk bidrar med som planlegger, likevel var troen på at man gjør det klart til stede.

"Det er mer sånn at hvis vi gjøre en elendig jobb så synes det godt, har vi gjort en god jobb er det ikke sikkert at det synes." Informant 1

Mange er spesielt positive til planleggingsprosessen som de mener i seg selv er viktig for å få partene sammen, slik at man finner felles løsninger som forhåpentligvis blir mer gjennomtenkt. De tror at planlegging gir et viktig avtaleverk.

"Jeg mener det er helt nødvendig med en offentlig hånd, tror ikke markedet kan styre alt. Vi skulle gjerne hatt mer ressurser selv, så vi må være flinke til å bruke de verktøyene vi har og jobbe mot de som har økonomisk interesse av utviklingsarbeidet vi pusler med. Fokuserer på å få til samarbeid og engasjement blant de private. Dersom man klarer å balansere de virkemidlene man har til rådighet kan planlegging være veldig nyttig. Det hjelper ikke å sitte alene på

kontoret og ønske, super viktig med kommunikasjon, samarbeid og prosessene underveis. Skape eierskap til planene blant andre enn planleggerne." Informant 4

En planlegger som både hadde jobbet med behandling av private reguleringsaker og med utarbeidelse av ny sentrumsplan, fortalte at dersom han utelukkende hadde jobbet med private planer så ville han nok i større grad føle mer på at det var utbyggerne og politikerne som bestemte det meste. Det trekkes frem at det noen ganger er utfordrende for planleggeren at man i Norge har tradisjon for manglende offentlig styring, og at den private eiendomsretten står sterkt. Det gjør det vanskelig å få til den store og faglige rette visjonen i dag, ettersom man er prisgitt så mange andre aktører. Likevel sitter planleggerne igjen med en rimelig stor tro på at planleggingen har noe for seg.

SAMFUNNET GIR LEGITIMITET

Planleggeren – nøytral kommunikator eller faglig spesialist?

Alle planleggerne som ble intervjuet er opptatt av at man i dag fokuserer på å gjøre hverandre gode. De er mer eller mindre overbevist om at man gjennom samarbeid og involvering kan komme frem til bedre resultater. Det legges vekt på at de som planleggere jobber mye med både koordinering og prosessledelse, der man for helhetens skyld skal involvere og forene andre. De planleggerne som har jobbet i noen år trekker frem at det i dag er langt viktigere med evner i forhold til det å være god på å kommunisere og ha dialoger, og at man er nødt til å være mer dynamisk. Mange også opptatt av det å lytte, ha løpende dialoger og være åpen for andre som sees i sammenheng med en bevissthet om at mange felt og hensyn spiller inn på resultatet.

"Som planlegger skal du like mennesket. Like prosesser og drøftinger, du må like å være i samarbeid ulike typer mennesker. Så må du trekke deg tilbake og gjøre en jobb, og da må du også like at du viser kortene dine til andre " Informant 2

En av informantene som nå jobber direkte med samfunnsutvikling, snakker om at det at planleggeren har en koordineringsrolle bare blir tydeligere og tydeligere. Det er de som koordinerer mot politikere, interne fagenheter, fylkeskommunen og statlige organer. Samtidig blir det da ifølge informanten klart at medvirkning og kommunikasjon er en viktig del av planleggerrollen.

"Det er når planleggingen har en prosess der folk kan møtes og legger opp til at man kommuniserer, at det er bra." Informant 5

"Jeg blir mer og mer overbevist, selv om det er krevende, at den ovenfra og ned planleggelingen svekker lokaldemokratiet på sikt. Jeg ser gevinsten av medvirkning, selv om det er utrolig krevende. Det tilfører oss planleggere utrolig mye, så lenge vi kan sy det sammen og bruke det. Jeg ser at det er alfa omega å ha god kommunikasjon og medvirkning, for hvis planleggerrollen bare blir en sånn profesjon som sitter og følger plan- og bygningsloven klarer vi ikke få til god utvikling. Det nytter ikke, vi må hele tiden spille på lag. " Informant 7

Mange var opptatt av det at planleggeren må forstå utfordringer ut i fra ulike fagperspektiver, og at man sikrer en viss tverrfaglighet i planleggingen. Dette reflekteres både gjennom et fokus på

tverrfaglighet og bred kompetanse innad i planadministrasjonen, men også ved at man ønsker å være åpen for ulike hensyn både internt i kommunen og fra eksterne parter. Mange er veldig opptatt av det å fronte at de ønsker å få inn ulike meninger og innfallsvinkler.

"Vi er løst bort fra den tid da man var opptatt av den teknokratiske tilnærmingen, nå handler det om å få inn bredde av synspunkter og perspektiver." Informant 2

"Planleggerne må være litt tøffe, være ydmyke samtidig som man ikke lar seg vippe av pinnen. Avveie hensyn hele veien. Sjekke med andre, gjerne få inn en tredjepart eller leie inn en faglig konsulent da dette føles godt for å være sikker på det man gjør." Informant 7

For en planlegger var dette med god prosess et viktig grunnlag for å få en faglig troverdighet i forhold til hva som ble levert til politikerne, både ovenfor politikerne - men også de andre som var involverte i prosessen. En annen hevder at prosessen er med å tvinge planleggeren og de andre inn i debatten der man må prioritere mellom ulike hensyn for å få til en helhetlig plan, fremfor at man operer med mange ulike sektorplaner.

"Jeg har kanskje hjertet hos planavdelingen, men må fortsatt ta ansvar for å se helheten. Samtidig passe på at du tar med deg fagligheten og den faglige integriteten, men ha en bevisst rolle på hvordan du skal bruke din egne faglige plattform. Du må være i stand til å ta det med som en del av en større helhet. "
Informant 2

Likevel er flertallet av planleggerne mer usikre på hvordan man forholder seg til og bringer inn sin egen fagkunnskap i prosessen. Mange av planleggerne legger vekt på at de representerer alle, at de skal ivareta alle samfunnslag og ikke vil anklages for å gi noen parter fordeler.

"Jeg synes det med lojalitet er utrolig vanskelig. Opplever noen ganger at ulike aktører drar oss i hver sin retning. En utfordring er dessuten at mange føringer allerede er satt på det tidspunktet innbyggerne blir involvert, så det at folk får uttale seg for sent i prosessen er et demokratisk problem. Man er avhengig av at de forstår konsekvensene og er delaktige når vi faktisk er på det overordnede og strategiske nivået som en kommuneplan der rammene settes, for ved klager på reguleringsplannivå er det kun snakk om små justeringer. Vi har opplevd at innbyggerne anklager kommunen for å være på utbyggers side, men planprosessen er allerede kjørt". Informant 9

Noen få planleggere snakker åpent om det å bringe inn sin faglighet også underveis i prosessen.

"Du skal selvfølgelig bruke din faglige plattform for å få til den faglige diskusjonen, bidra slik som de andre hensynene. Det må være dynamikk i tekning og tilnærming. Den stive og teknokratiske rollen fungerer ikke lenger. ... Et faglig hensyn vil jo ikke alltid få gjennomslag, men viktig at man bringer det frem i diskusjonen og gjennom prosessen sikrer gode helheter." Informant 2

En informant var veldig opptatt av at man ikke la skjul på sin egen agenda underveis, samtidig som man skulle være rimelig, nøktern, faktabasert og vitenskapelig.

"Planleggeren trenger ikke være redd for å si hvilket ståsted de har. Jeg har opplevd at det på noen måter gjør det lettere senere. Jeg velger å være litt mer offensiv, og heller si fra. Noen velger å være mer nøytrale som planleggere"

Informant 8

Noen trekker også frem at hvorvidt du lykkes som planlegger også er noe avhengig av personlige egenskaper, i tillegg til det rent faglige. Det handler om å få folk med seg og være i stand til å begeistre. Samtlige av planleggerne trekker frem at man er nødt til å være god på utadrettet arbeid for å få frem sitt fag. Man må kunne kommunisere med de involverte partene på en god måte under varierende omstendigheter, noe som kan innebære at man fremstår noe forskjellig.

"Som planlegger er det viktig å være klar over de ulike ståstedene man står ovenfor. Det er for eksempel viktig å ordlegge seg på en måte som engasjerer innbyggere. Tunge faglige dokumenter sier ikke mannen i gata noe, som planlegger må man være bevisst på hvordan man når inn til folk. Bruker forskjellig retorikk, og legger det frem på forskjellige måter." Informant 4

"Vi ter oss nok forskjellig hos ulike aktører, vil være annerledes hos et faglig forum enn hos politikerne. Kunsten er å være troverdig ovenfor alle aktører, ikke for defensiv. Man må tåle å møte seg selv i døren" Informant 8

Enkelte snakker om at det likevel er utfordrende for dem å komme gjennom med sine faglige argumenter. De mente at det kunne være vanskelig å få aksept og forståelse for visse faglige valg, som fortetting og reduksjon av biltilgjengelighet, der man uansett hvordan det ble lagt frem uansett møtte motstand og korslagte armer. Som planlegger vil man fronte de endringer som skal til, og man blir fort den kyniske strategen som rører oppi den nåværende situasjonen som oppleves som den optimale. I et konkret eksempel på en slik situasjon hadde en planlegger opplevd at vanlig takt og tone opphørte bare fordi de var representanter for kommunen.

"Da kan man sitte i et møte og si at dere er kjempe teite, eller hovere eller være sarkastiske. ... Det er lov å oppføre seg som en apekatt, og det kommer jeg aldri til å forstå. Det slutter aldri å overraske meg, jeg blir like sjokkert hver gang."

Informant 1

Samtidig opplever flere av planleggerne at deres faglige oppfatninger er i ferd med å få mer aksept i samfunnet. Man har et ideal som fokuserer på et samfunn som er bra å leve i, selv om det innebærer en rekke aspekter som det kanskje må prioriteres mellom så er planleggerne klare på at idealet er noe det må jobbes mot. Mange er gledelig overrasket over den politiske viljen, som gjør at man i dag heller fokuserer på å finne konkrete løsninger og operasjonalisere fremfor å diskutere holdbarheten i de faglige ideene. De som har jobbet i flere år ser en tydelig endring på dette de siste årene, der man har fått aksept for ideer som det å satse på miljøvennlig transport, jobbe med å sikre psyko-sosiale også i den fysiske planleggingen etc.

Demokrati eller effektivitet?

Planleggere: *voktere* av demokrati og med på effektiviseringen ENDRE!!! Demokratiforankere

Det er i dag et klart fokus på at planleggingen skal bli mer effektiv, der det skal ryddes opp i lowerket for å forenkle og gjøre det klare – der målet er å spare ressurser. Samtidig er det en del røster som trekker frem at reell medvirkning er noe som ikke fungerer optimalt. Plan- og bygningsloven er opptatt av både hensynet til demokrati og effektivitet, så det har vært ønskelig å se nærmere på hvordan praktiserende planleggere forholder seg til dette.

Enkelte av informantene etterspør faktisk noe presisjoner i plan- og bygningsloven slik at det blir noe enklere. Mange virker enten positive til endringene som kommer, eller i alle fall mindre bekymret over hvor mye det kommer til å påvirke dem.

"Forenklinger skader ikke i en byråkratisk verden." Informant 8

Mange virker også positive i forhold til at de mener man burde kunne få til både mer effektivitet og mer demokratisk forankrede prosesser, selv om de ser at det er en fare for at det kan gå utover hverandre. Flere snakker om at medvirkning ikke blir reell bare fordi det står skrevet at det er noe som må gjøres. Enkelte ser heller at man tilpasser dialogene etter hvilket plannivå man jobber med, ettersom det ikke alltid er nødvendig med en like omfattende versjon som loven beskriver når man uansett får lite utbytte av det. Enkelte opplever at det er vanskelig å nå frem med informasjonen, og det at det generelt er en lav allmennkunnskap om planlegging gjør det vanskelig å involvere på et høyt faglig plan. De viser til at der utfordrende å få frem et engasjement på et mer overordnet og strategisk nivå, noe som er synd fordi det er her de mener at man burde kunne ha størst innflytelse.

"Det er ikke nødvendigvis tidsaspektet som er problemet for å få til bedre reell medvirkning." Informant 9

En del trekker også frem at det at kortere tidsfrister ikke nødvendigvis er svaret for å få prosessene mer effektive, men heller fokus på å styrke dialog og avklaringer på en tidlig fase slik at man slipper flaskehalsen senere. Sålede kan man avklare motstridende interesser og forventninger på et tidlig punkt gjennom oppstartsmøter, noe som i seg selv kanskje kan forenkle planleggingen noe.

"Jeg tenker selv at det er viktigere at planleggerinstitusjonen er mer opptatt av å få til mer dialog. Verktøyet har ikke så stor betydning for prosessen. For effektiviseringens skyld må vi heller ha klare ramme og en tydelighet ovenfor utbyggerne. En bekymring er at kortere frister kan gjøre at man ikke rekker å få sett ordentlig på et forslag og få politisk forankring, som gjør at man kan tape senere ved at man går videre med et prosjekt det senere viser seg å ikke være politisk gjennomslag for. Det er bedre med mer ryddige og tydelige prosesser, med et godt rammeverk å forholde seg til." Informant 3

Samtidig er det enkelte som helt klart snakker om at det er et dilemma å få til begge deler, der de uttrykker en bekymring i forhold til medvirkning og demokrati. En informant snakket om at det dessuten trengs modenhet for å få til gode planer, og at demokrati rett og slett tar tid.

FORHOLDET TIL POLITIKK

Politisk lojalitet eller faglig integritet?

"Hva er den rollen jeg er kontra det som er politikerrollen? Hvordan er forholdet i mellom det, skal jeg utforme noe basert på en politisk bestilling, eller skal vi være med å forme noe. Hvordan er den medvirkningsprosessen i forhold til det, hva er lokaldemokratiet, hvor mye kan vi styre? Hvordan forholder man seg til det som planlegger, hvilket handlingsrom har man? Når føler du at den faglige integriteten blir satt så totalt på siden? Vi skal ikke drive med politikk, vi skal legge til rette. Samtidig så får vi også bestillinger som utfordrer oss." Informant 7

Flere av planleggerne stilte selv spørsmål ved forholdet mellom den faglige integritet og den politiske virkelighet man operer i. Basert på svarene på hvorfor informantene valgte å gå inn i planleggingen så kommer det tydelig frem at det for mange stammer fra et samfunnsengasjement, og mange fremstår som engasjerte i sitt fag. I beskrivelsen av egen kompetanse og evner mener samtlige at de har den faglige kompetansen som skal til. En trekker dessuten frem at de er blant faggruppene i kommunen med høyest utdannelsesnivå. Likevel er alle planleggerne beviste på at de jobber innen et felt der fag og politikk er sammenblandet. Det gjør at man må være veldig bevisst på det man gjør og legger frem som planlegger, der de er klare på at planleggingen må forholde seg til det politiske systemet.

"Det er utfordrende at planlegging favner så bredt. Veldig mye er politikk, mer enn vi kanskje tørr å innse." Informant 6

Noen snakker om at forholdet mellom planleggere og politikere er litt både og, og at de gjerne skulle hatt en tettere kontakt og dialog. Man opplever at det som adskilt, der politikerne ikke hører noe særlig fra planleggerne utover skriftlige innstillinger. De etterlyser mer muntlige diskusjoner, slik at man både fikk forklart og avklart ting med politikerne på en bedre måte. Flertallet er likevel godt fornøyd med forholdet til politikerne, som av noen beskrives som tillitsfullt med en tett og åpen dialog.

"Det er veldig varierende hvor god dialog man har med politikerne. Hos oss har vi åpen kommunikasjon og løpende dialog med politikerne slik at vi kan forhøre oss der når vi har gjort nye oppdagelser. Vi er raske med å gå til politikerne for å få ryggdekning for at vi velger å gjøre det slik og sånn." Informant 1

Enkelte viser også til at de opplever å få god støtte og tillit som var med på å sikre deres faglige integritet, ved at utbyggere som tidligere hadde forsøkt å gå rett til politikerne ble avvist på prinsipielt grunnlag og bedt om å ta det med administrasjonen først.

"Men sånn er det ikke bestandig. Det er jo kommuner der plansjefen er satt helt ut av spill, der utbyggere går rett til rådmann eller ordfører og avtaler på forhånd."

Informant 2

Mange av planleggerne snakker om at de synes det er vanskelig å trekke opp en linje, og at balansen mellom hva som er planlegging og politikk er hårfin. En informant mente at et forsøk på klar rollefordeling fort ville bli en kunstig oppdeling av plan og politikk. Flere mente at grensen ville variere, ettersom noe av innholdet i planene er mer politisk enn annet. For andre var det en klar grense i det man leverte fra seg sin anbefaling ved at det da gikk over til å bli en politisk sak. At man altså har et handlingsrom som planlegger frem til man har levert det fra seg. Andre planleggere ser ut til å ha mer direkte kontakt med politikerne også etter at det er overlevert.

"Jeg har en redsel for å gå utover mandatet, likevel har jeg også et ansvar og ståsted som fagutøver. Politikerne må få den kunnskapen du har, det er din oppgave som fagmann. Derfor er det å forstå retorikk viktig som planlegger, samtidig som det er en grense. Man må ikke bli gissel for politikerne, ei heller at det blir slik at de ser på administrasjonen som en motpart." Informant 8

Planleggerne var generelt opptatt av det å ha politisk oppbakking, og at de ikke gikk inn i det som var ment å være politiske beslutninger. Ingen av de som ble intervjuet ville vedgå en rolle som nærmet seg skappolitikker eller en veldig aktiv pådriver, det ble helt klart oppfattet som å gå for langt.

"At man fort kan trå feil er det ingen tvil om. Hos oss ser jeg at man veldig fort blir satt på plass dersom man trækker over det som er den politiske agendaen"
Informant 7

"Mister man faget har man også tapt. Det kan være vanskelig å skille, så det er viktig at man gir politikerne reelle valg. Ikke bare alternativer som passer ens egen agenda, samtidig som får frem konsekvenser for de ulike alternativene fra et faglig ståsted." Informant 8

Når det kommer til hvor langt man kan gå i å fremme eget fag var det også ulike oppfatninger blant planleggerne.

"Man kan jo trekke frem visse faglige hensyn. Men det er kanskje en grense for hvor langt man kan kjempe det frem, og argumentere for det. Så er det opp til planleggeren å heller være dyktig på å få frem sine synspunkter, der jeg tror det også handler om å bruke de korrekte kanalene for å få innflytelse." Informant 3

"Dersom man blir for personlig involvert, må man vurdere sin posisjon. Samtidig er det jo uunngåelig at noe av sin person er med, man er ikke helt objektiv. Som prosjektleder vil man dessuten legge sin hånd på prosessen, selv om det vedtas politisk." Informant 4

Mange av planleggerne var klare på at de hadde mulighet til å uttale seg om sitt faglige synspunkt overfor politikerne. De snakker om det er viktig at man har faget i bunn oppi alt det andre, slik at man kan rådgi og veilede politikerne og andre aktører i planleggingsprosessen.

"De faglige anbefalingene blir ikke alltid fulgt, da mye annet også spiller inn i beslutningsprosessen. Men jeg føler at jeg har muligheten til å ytre meg. Man har jo et ansvar for å gi faglige råd." Informant 5

Andre viste til erfaringer der politikerne i mindre grad la til rette for eller aksepterte at man uttalte seg fritt faglig. En informant fortalte om en situasjon der en annen planlegger nærmest hadde blitt bedt om å slutte ettersom vedkommende hatt virket mindre villig til å akseptere en politisk beslutning. Det var også en planlegger som snakket om å ha opplevd å bli hysjet noe ned av politikere og rådmann, noe som kan være utfordrende for den faglige integritet.

"Politikere har ganske stor makt over administrasjonen. I mange henseende er det faktisk politikerne som er vår arbeidsgiver. Det glemmer de av og til, og det må de være seg ganske mye mer bevisst." Informant 7

En del snakker om at så lenge man er faglig sikker, kan man likevel komme langt i det å få gehør hos politikerne. Ved å være faglig oppdatert og ha sterk tro på eget fag, får man oppmerksomhet og troverdighet.

"Det er lett for planleggerne å skyldte på politikerne. Vi har og et ansvar for å legge frem det vi vet. Administrasjonen har like mye makt, så man må være bevisst på hva det vil si. Kunnskap er makt, noe som kan være en fallgrube og fort kan brukes som en hersketeknikk. Jeg har opplevd at ting kan gli gjennom, spesielt i hektiske perioder for politikerne. Man påvirker gjennom det å skrive, det blir selve grunnlaget for meningsdannelsen." Informant 8

Hvorvidt man kan gå aktivt inn for å fremme visse syn var noe det virket som planleggerne fant mer utfordrende å svare på, og de var mindre villige til å ta et klart synspunkt på dette. Flere sa at man burde kunne trekke frem vises faglige hensyn, men virket noe mer usikre på hvor langt de kunne gjøre det.

"Det handler om å finne fleksibiliteten i forhold til hvordan dette fungerer. Jeg prøver å si til meg selv hele tiden, det er samfunnsutviklingen som betyr noe. Klarer vi ikke gjøre politikerne gode, og de gjøre oss gode, så er det lokaldemokratiet som taper til slutt. For politikerne møtes som en lobbyvirksomhet, og man kan da spørre seg om det er lokaldemokrati. Men vi skal ivareta alle samfunnslag. Så det å få sydd dette sammen i en god planleggerrolle, det er ganske utfordrende. Informant 7

På oppfølgingsspørsmål om man burde kunne fronte elementer som man allerede hadde skrevet ned i sin faglige utredning, reflektere en del over dette og snakket om at det burde vel være lov å si det man skrev i saken. Samtidig sa noen at dette var en tematikk som ble noe lettere med årene, da man ble mer sikker på sitt eget handlings- og uttalelsesrom.

"I betente saker må man nok være litt mer påpasselig, og ikke fremstå som en politiker selv. Det er en utfordring å balansere, man skal ikke legge for mye føringer samtidig som man presenterer hva som er rett faglig sett." Informant 4

Videre er det flere som snakker om at politiske beslutninger kan være vanskelig å akseptere og takle til tider som fagperson. Noen sier helt klart at det har vært saker det har vært vanskelig å stå for fra et faglig ståsted.

"Da kommer den faglige integriteten til syne. Vi er ofte veldig dedikerte, faglige sterke mennesker, som har en veldig pådriving i forhold til eget fag. Når skal man ta omkamper om ting, når kan man ikke ta omkamp for å gå videre er noe man bare må lære seg." Informant 7

"Du jobber i et spenningsfelt mellom faglighet og politikk, og makt. Det er mye makt i planlegging, og det er mye politikk i planlegging. Det er situasjoner der vi mener vi har faglige gode argumenter, og politikerne velger å gjøre det stikk motsatte ut fra egne interesser. Det er jo kompliserte og sammensatte saker vi må forholde oss til. Noen ganger undrer jeg på om politikerne egentlig forstår det de vedtar. For planlegging handler mye om ideologi." Informant 9

Flere viser til at det er en nødvendig egenskap at man som offentlig ansatt er villig til å akseptere den politiske viljen. Likevel er det noen som kommer frem til at dersom det var et alt for stor avvik mellom verdigrunnlaget i det store og det hele, hadde det vært problematisk.

"Hadde jeg vært en kommune som tilrettela for villabebyggelse langs stasjonen eller parkeringsdekning på tre biler. Nei, jeg ville ikke klart det." Informant 1

Når det kommer til det å fritt uttale seg i andre fora enn det var som mot politikerne, snakket flere om at det var avhengig av hvordan det var rigget. Ved arrangementer som var deres egne initiativ tok man gjerne en mer aktiv rolle, en snakket om at der hadde man all verdens muligheter til å uttale seg fritt. Flertallet viste riktignok mer motvillighet mot det å uttale seg helt fritt utad. Det å gå ut i media, selv når det gjaldt det å fremheve det man allerede hadde frontet i sin faglige utredning, var noe de virket mindre komfortable med. En av planleggerne sa klart at det må være lov å gå ut og snakke om noe man er veldig imot.

DEL 6 ANALYSE OG DRØFTELSE

PLANLEGGERENS SELVFORSTÅELSE

Faglig status: selvtillit eller prisgitt andre aktører?

Alle planleggerne som ble intervjuet mente at de hadde innflytelse og tro på det man gjorde gjennom planleggingen. Gjennom samtalene fikk jeg inntrykk av at det var personer med et stor

faglig engasjement, der mange virkelig brant for det man gjorde. Flere snakket om at man opplevde at mange faglige aspekter hadde blitt allment akseptert i samfunnet og spesielt blant politikere. Det var en markant endring i forhold til få år tidligere, noe som ser ut til å ha gitt utslag i form av en ny giv og styrket tro på faget.

Samtidig så ble det avdekket en lang rekke begrensninger i forhold til innflytelsen man hadde som fag og ved å være planlegger. Dette var noe som ville variere ut ifra en hel del ulike forutsetninger, som kan være med på å forklare hvorfor de ulike planleggerne plasserte sin egen innflytelse over et såpass stort spenn. Et konkret eksempel på dette var at de som gjerne jobbet med de mer overordnede og strategiske delene av planleggingen, i større grad var optimistiske og opplevde selv at de fikk en større betydning i utarbeidelsen av kommunens egne planer. Jo mer man nærmet seg de som først og fremst arbeidet på reguleringsplannivå, desto mindre oppfattet det at man hadde noe å si. Dette kan ha sammenheng med Rognes sin beskrivelse av en aktiv og passiv form for planlegging, der den aktive naturlig nok gjøre at man opplever større grad av selvtilitt på vegne av sitt fag.

Enkelte av planleggerne beskrev situasjoner der planleggeren hadde blitt satt på sidelinjen. Det at flere ikke la vekt på det kan jo forhåpentligvis bety at mindretallet av informantene hadde opplevd det, og flere sa jo det, eller at de i mindre grad henger seg opp i dette og problematiserer det (tenker det er en del av hverdagen og fokuserer heller fremover). Man kan jo lure på om mange av planleggerne her i Norge har akseptert sin egen situasjoner og forutsetninger som planlegger, og heller fokuserer på å gjøre det beste ut av situasjonen fremfor å stille spørsmål ved om det er riktig.

Det ble trukket frem en hel del momenter planleggeren til dels vil være prisgitt av. Spesielt ble det trukket frem at man som grunnleggende prinsipp er helt avhengig av politikere velger å beslutte i samråd med faglige råd, og avhengighet av private utbyggere som gjennom realiseringsrollen har stor betydning for om noe i det hele tatt blir realisert og vil være med på å påvirke det endelige resultatet. Disse funnene samsvarer godt med Rognes sin beskrivelse av man gjennom et system der man i stor grad baserer seg på forhandlinger, vil oppleve en spenning mellom faglig selvtilitt og det å være prisgitt andre aktører.

Forholdet man som planlegger har til de ulike aktørene, ser også ut til å spille en rolle for hvorvidt de føler seg mer prisgitt dem. Mange ønsket å ha fokus på det å se ting som muligheter og gjøre det beste ut av systemet man allerede har, noe som gjør at de kanskje i mindre grad velger å problematisere enkelte forhold enn andre som stiller mer kritiske spørsmål til det grunnleggende ved plansystemet. Det kan selvfølgelig også bety at man reelt får til et bedre samarbeid og skaper aksept for eget fag ved å gjøre det man kan slik at man dermed aktivt utvider sitt reelle handlingsrom. Likevel er det flere planleggere som trekker frem at det er en utfordring og til dels et problem at man som planlegger har et noe begrenset handlingsrom, i form av at man i mange henseende er avhengige av andre for å kunne utvide handlingsrommet sitt.

En annen konsekvens som ble trukket som følge av denne spenningen, er at man gjennom det å få med seg andre aktører ikke like lett kan klare å få til helhetlige faglige gode grep. Det var noe som også ble trukket frem som en bekymring av Tore Hansen i historiedelen. I historien kan man dessuten finne argumenter for at planleggingen etter krigen aldri har hatt mulighet eller reelt handlingsrom til å kunne få til en ideell faglig plan, da man er avhengig av å få med seg andre.

Basert på svarene i undersøkelsen kan man undre på hvor mye innflytelse og makt planleggerne egentlig har, med tanke på spriket i svarene. Enkelte av planleggerne hadde faktisk også varierende svar på dette gjennom at de på direkte spørsmål snakket om mye makt og innflytelse, mens i andre sammenhenger var opptatt av og fortalte om situasjoner der de ikke hadde hatt det. Helt klart visse spenninger, og noe usikkerhet og skiftende oppfattelser selv.

SAMFUNNET GIR LEGITIMITET

Planleggeren – nøytral kommunikator eller faglig spesialist?

Man kan stille seg spørsmål ved om man har tilpasset seg så mye den nye måten å planlegge på der prosess er i fokus, sik at man har mistet sitt fag på veien.

Planleggerne står overfor en utfordring i det at de både skal tilrettelegge for andre gjennom en god planleggingsprosess, samtidig som man også må passe på at sitt eget fag får en stemme. Det kan fort bli en spenning mellom at man skal være den folkelige, åpne og omgjengelig personen kombinert med det å være en ekspert og fagmann. Man skal være der for alle og sørge for at alles kunnskap slipper til, samtidig som man selv hele tiden vet at man må ta et standpunkt og komme med faglig anbefaling.

Basert på svarene som ble gitt av planleggerne ser det ut til at alle har mer eller mindre omfavnet den rollen man som planlegger har som prosessstyrer og kommunikator mellom ulike aktører. Viktigheten av dette for å kunne få til god samfunnsutviklingen blir understreket av mange. Man kan spørre seg om denne koordineringsrollen har innebåret for mange at planleggeren igjen har fått en mer betydningsfull rolle og får være med midt oppi som foregår. Men selv om man er tilstede, betyr ikke det nødvendigvis at man ser det som en anledning til å sikre at sitt eget fag kommer godt frem.

En annen utfordring er at man ved å være så opptatt av det med god prosess, ydmykhet og fokus på å slippe alle andre til, kan gjøre at man føler for å ha en mer nøytral fremtoning for å kunne få ut alle andre sine synspunkter underveis. Men det kan da være man møter et dilemma senere når man da skal bringe frem sin faglige anbefaling, som planleggerne samtidig snakker om at ikke vil være noe som er nøytralt og inneholde visse verdier.

Det at man har slik en respekt for å være en åpen og god koordinator kan muligens ha sammenheng med at man er påpasselig i forhold sin rolle som ekspert i forhold til demokrati og likhetstankegang der det er viktig at alle slipper til i like stor grad. Amdam er et eksempel på dette når han i teorien trekker frem at for å få til en forståelse for andre aktørers intensjoner og oppførsel så må planleggerne være deltakere på lik linje med de andre aktørene. Når man har det å være prosessveileder i hovedfokus kan det være vanskelig å selv være fagspesialist samtidig. Brockett viser til at denne rolleblanding fort kan skape forvirring hos innbyggerne.

Et annet moment som kom frem var at enkelte snakker om at de opptrer noe forskjellige avhengig av hvilken aktør de møter. Man kan nesten si at planleggeren kan fremstå som en med spaltet personlighet. Kanskje har dette sammenheng med at man selv ikke har en helt klar identitet og rolle som planlegger. Det er uansett interessant med at de på samme tid er opptatt av å være åpne og lyttende til andre og rettferdige, men for å kunne kommunisere bedre tyr man til ulik retorikk. Den pedagogiske rollen kommer inn, og da er det viktig å passe på at man gjennom tilpasning av kunnskap og budskap ikke utelater noen eller forskjellsbehandler for mye. For planleggerne er veldig opptatt av det med formidling, som nok både kan komme av det at man har sett at man har vært nødt til å fokusere på det for å bli hørt av politikere og for å være bedre på dialog med innbyggere og andre involverte i prosessen. De har innsett at de ikke lenger kan sitte alene på kontoret, man er hele tiden i kontakt med andre og diskutere.

Flere av planleggerne virket likevel forsiktige med å skulle bruke denne anledning til å være tydelig på sitt eget fag underveis i prosessen. Mange fremstår også som mer usikre på hvorvidt det i det hele tatt er greit. Det kan være at kritikken mot planleggeren som gjennom det å være ekspert med overdreven stor tro skjøv andre til side som ble avdekket i historien, er noe som fortsatt er tilstede.

Planleggerne føler seg på mange vis som eksperter, samtidig som de til tider stiller spørsmål til egen kompetanse ved at de er svært ydmyke i forhold til egen rett til å uttale seg på vegne av samfunnet. Samtidig har de kanskje et noe ambivalent forhold til makt, ved at de er redd for å ha en for stor innflytelse både i forhold til politikere og demokratiet i sin helhet. Det at man operer i et felt som også hører inn under samfunnsvitenskapen gjør at man ikke lenger kan sette to streker under svaret og vite at det riktig. Gjennom å forstå planleggingens kompleksitet, kan det være med på å bidra til at planleggerne virker noe usikker til tider.

Noe som kan tale mer i retning for at det anses som akseptabelt blant andre å fremme faget, er som planleggerne selv fremhever det faktum at mange av de faglige ideene som f.eks. bærekraft har fått større forankring ellers i samfunnet. Ved å oppleve at det er gehør for det man står for faglig, vil nok fagpersonene selv våge mer å fremme sitt fag. Basert på hvem som var mest tydelig på at man også måtte få frem fagligheten, så det ut til å være en sammenheng mellom de som også opplevde å ha et godt forhold og samarbeid med politikerne. Frykten for å tråkke over i det politiske mandat kan nok også gjøre at enkelte av planleggerne velger å ha en noe mer tilbaketrukket holdning før politikerne kommer på banen.

Likevel var det enkelte som helt klart mente at det var mer åpent og ryddig dersom man i prosessen var mer klar på sitt verdigrunnlag. Dermed kunne man sikre en gjennomgående troverdighet, samtidig som man beholdt sin egen faglige integritet. Dette er et moment som også trekkes frem av Mo i teorien, ved at alle profesjoner gjennom sin pedagogiske funksjon i samfunnet har et ansvar for å meddele den kunnskapen de har.

Demokrati eller effektivitet?

I forhold hvorvidt økte krav om effektivitet ville gå utover demokratiet var det noe planleggerne i noe mindre grad viste bekymring for. Noe av bakgrunnen for dette lå i det at de mente at det ikke nødvendigvis var tidsaspektet som var avgjørende for god medvirkning. Det betydde likevel ikke at de ikke så på det som et viktig tema, men heller at medvirkning generelt var utfordrende i forhold til det å skape engasjement og forståelse for faglige problemstillinger.

Planteoretikerne viste mer bekymring for at effektivitet og ønske om avklaring kunne gå utover behovet for åpenhet. Kleven viser til at medvirkning er en tidkrevende prosess, der det avveies mot demokratiske spilleregler og praktiske hensyn.

FORHOLDET TIL POLITIKK

Politisk lojalitet eller faglig integritet?

Selv om man gjennom historien har hatt et noe trøblete forhold til politikerne, viser det seg blant de planleggerne som ble intervjuet at det stort sett er godt i dag. Mange opplever at man står sammen som et lag, der man har fått til en klar rollefordeling seg imellom.

Likevel er det enkelte som trekker frem det at de som planleggere enten har blitt overkjørt av det politiske, eller opplever at det er mindre gehør fra politisk hold i forhold til det de faglige argumenter for. Funnene viser at det absolutt er situasjoner der den faglige integriteten til planleggerne blir tilsidesatt.

Mange synes det med å fritt uttale seg er et utfordrende tema, der jeg opplever at de synes det var vanskelig å sette klare linjer. Det ville variere hvor langt man kunne gå i å uttale seg. Enkelte virket også noe avvikende på spørsmålet, og dreide svaret om til noe mindre direkte knyttet til det. Det kan nok både ha sammenheng med at de fant det vanskelig å svare på, og at det kanskje var ubehagelig å konfronteres med. Andre nevner at de tror lojaliteten til politikere er ganske stor.

Funnene viser at planleggerne nok føler en rimelig stor grad av lojalitet overfor politikere. Det kan være problematisk at disse på mange vis er deres arbeidsgivere, som gjør at man kan oppleve dilemmaer dersom man går utover egne rekker for å fremme sitt fag. Enkelte steder var det til og med slik at planleggerne i begrenset grad fikk sikret sin faglige integritet i tilstrekkelig grad ved at de skulle ønske at de fikk bedre anledning til presentere sine syn for politikere. For mange var det at man i alle fall fikk vært klar og tydelig på faglige konsekvenser overfor politikere, nok til at de så seg fornøyd ved at man i alle fall hadde gjort et forsøk.

Samtidig kan man da trekke inn de hensynene som Baldersheim poengterte i teorien, ved at det er viktig for demokratiet at man utover det at det er politikere som skal beslutte, så behøver man også løsninger med faglig kvalitet. Spørsmålet blir da om dette aspektet i realiteten ofte blir forsømt. Ved at dette gjøres vil man dessuten gå glipp av et element der planleggeren bidrar som bærer av kunnskap og løsninger.

Noe av bakgrunnen for at planleggerne heller valgte å trå forsiktig ut i det politiske landskap, kan være at det er vanskelig å trekke opp en eksakt linje mellom det som er politikk og det som er fag. Dette kom tydelig frem ved at noen mente at man som planlegger hadde et handlingsrom frem til saken ble avlevert til politisk behandling, mens andre hadde kontakt mot politikere helt frem til selve avgjørelsen var tatt. Videre kan det at man nå er blitt bevisst på at faglige vurderinger også er noe verdiladet og normative, gjøre at man ønsker å passe seg for å komme med faglige bemerkninger der personlige oppfatninger skinner gjennom.

På mange måter ser forholdet til politikere ut til å være en nøkkel i form av at det har stor betydning for hvordan planleggerne opplever sin egen situasjon. De som har et godt forhold til politikere ser også ut til å ha større følelse av innflytelse og generell tilfredshet. Der hvor det er et stort språk mellom faglige og politiske vurderinger, vil naturlig nok planleggeren i større grad oppleve at de må stå for vedtak som går imot deres faglige integritet. Dette er noe som absolutt vil være problematisk dersom det skjer mye, selv om de er innforstått om at deres faglige syn ikke alltid kan vinne frem.

Det oppleves som en usikkerhet knyttet til hvor langt man kan gå i arbeidet med å fremme samfunnsutviklingen gjennom sitt fag. Det kan ha en sammenheng med at man skal fronte synet til sitt fag samtidig som man må respektere at det er politikere som bestemmer. Man må passe seg for å ikke gå over grensene til politikken ved å trå utover sitt eget mandat, samtidig som man er redd for at det at man er mindre viktig brikke i maktspillet kan gjøre at viktige hensyn ikke blir ivaretatt.

DEL 7 AVSLUTNING

Man kan nok se en sammenheng i det at planlegging i seg selv er så vanskelig å definere, noe som er synlig i form av den vide bredden med definisjoner som eksisterer. Planlegging omfatter veldig mye og er svært sammensatt, som gjør at den som skal bedrive med planlegging fort kan få sagt de samme ordene om seg. Derfor kan det at planlegging er utfordrende å forklare på en presis og kortfattet måte, gjøre at det å forklare hvem en planlegger er og hva en planlegger gjør også er vanskelig. Det kan igjen komme av at man som planlegger i realiteten er en hel masse på en gang.

Funnene i undersøkelsen viser tydelig at det ikke finnes en entydig norsk planleggerrolle i dag. Både teori, historie og de empiriske data viser til et svært vidt spenn av ulike roller som planleggeren kan sies å besitte. Det er også klart at planleggeren i dag vil måtte sjonglere i mellom ulike roller, der enkelte av disse vil kunne gå i konflikt med hverandre ved at de er motstridende og ivaretar ulike hensyn.

Det har vært spennende å følge utviklingen av planlegging som både fag og profesjon opp gjennom historien, der man som et relativt nytt fag fulgt den drastiske samfunnsutviklingen som har foregått på 1900-tallet. I tråd med at tidens ånd og samfunnet endrer seg, har også planleggingen måttet tilpasse seg. På mange måter kan man nesten si at man aldri helt har funnet sin plass, der nye forsøk og metoder ganske raskt blir omformet ved at man forsøker å rette opp i de følgene man ikke forutså. Samtidig viser historien at andre forhold kan ha like sterk betydning og komme med krav, uavhengig av om systemet tilsynelatende ser ut til å fungere. Videre har det vært interessant og overraskende å se hvor mange av de samme spenningene og utfordringene som dagens planleggere snakker, som også finnes blant de som praktiserte planlegging for femti år siden.

Balansegangen i synet på offentlig styring og troen på markedskreftene vil i stor grad også ha en del å si for planleggernes handlingsrom. Det at man nå står ovenfor en utvikling der nyliberale verdier kan sies å ha stor forankring i plansystemet ser ikke ut til å bekymre planleggerne i like stor grad. Enkelte ser ut til å føle seg trygge på sin rolle(r) og posisjon som planlegger, noe som skulle tilsi at man står rimelig godt rustet for potensielle endringer. Likevel var det klart at enkelte ikke hadde den samme faglige tyngden i realiteten, der de beviselig måtte handle på avstand fra sine profesjonelle og personlige vurderinger i enkelte tilfeller. Med bakgrunn i analysen trekkes det frem som et problem for hele demokratiet, da det er et viktig prinsipp på vegne av demokratiet at løsninger også skal ha en faglig kvalitet.

Funnene i denne undersøkelsen viser også at det til tider kan være utfordrende for planleggerne å bli stilt ovenfor en rekke dilemmaer, noe de også opplever på daglig basis. Det at man ikke har et like tydelig mandat og rolle kan være med på å forklare en viss usikkerhet som ser ut til å ligge hos planleggerne, samtidig som de også viser at de er optimistiske og fulle av pågangsmot for å jobbe for en god samfunnsutvikling. Samtidig kan det at man veksler mellom ulike roller nok være med på å forklare noe hvorfor man som planlegger opplever en hel rekke dilemmaer som man synes det er vanskelig å svare konkret på. Dette er dilemmaer som virker mer eller mindre bevisste på, men som likevel vil kunne ligge der og ulme som en spenning.

En del av planleggerne trakk selv frem temaer som jeg problematisere, samtidig virker det som at de har et avslappet forhold rundt det. Flere trekker frem at det forhold som blir klarer etter hvert som kommer ut i praksis, der det handler om mage-følelse og intuitivt. Således kan man si at de i mindre grad berøres av den indre rollekonfliktene og de spenningen som er identifisert. Samtidig vil jeg heller ikke utelukke helt det faktum at de ønsker å gjøre det beste ut av sin egen situasjon og

håndtere det på en best mulig måte ut ifra sine gitte forutsetninger, noe som gjør man i mindre grad stiller spørsmålet ved dagens gitte forutsetninger. Ved å være mindre formet av faktiske forhold håper jeg at jeg vil kunne bidra med noen andre blikk, kanskje spesielt ettersom jeg i posisjonen av å være nyutdannet har en faglig integritet som ennå ikke har blitt redusert i møtet med virkeligheten.

Man kan videre spørre seg om det er noe problem med slike interne-rollekonflikter, eller om det rett og slett er en del av plan gamet og noe positivt ved at det gjør at man må tenke seg om to ganger? Hvorvidt undersøkelsens funn er relevante for dagens norske planleggere får tiden vise, men jeg håper i alle fall at det vil kunne føre til noen refleksjoner.

LITTERATURLISTE

- Aarsæther (red.), N. (1992). *Samfunnsplanlegging: lokalt, nasjonalt, globalt*. Oslo: Kommuneforl. 422 s. 24 cm s.
- Aarsæther, N. (1999). *Plan med folkevett: plan- og budsjettarbeid i lys av Lokal agenda 21*. Oslo: Kommuneforl. 125 s. ill. s.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2012). Utfordringer for norsk planlegging. I: *Utfordringer for norsk planlegging : kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. s. 15-24. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Amdam, J. & Veggeland, N. (1981). *Planlegging for samfunnsendring: innføring i teoriar om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget. 149 s. ill. s.
- Amdam, J. & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforl. 242 s. ill. s.
- Bergsgard, U. (1974). Planleggerens rolle. *Plan & arbeid : tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting*, 1974 (Nr. 5).
- Brockett, S. (2001). Det handler om oss! *Plan tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, 2002 (Nr. 6).
- Brockett, S. (2003). *Kommunal planlegging - en innføring for folkevalgte: å muliggjøre framtiden*. Oslo: Kommuneforlaget. 58 s. fig. s.
- Brun, J. (2015, 20. oktober). *Ny retning for planleggingen? Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. . Plan 2015, , Gardermoen, s. 11 s.
- Butenschøn, P. (1978). Kan planleggere utdannes? *Plan & arbeid : tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting*, 1978 (Nr. 3).
- Butenschøn, P. (1982). Planlegging og ulikhet. *Plan & arbeid : tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting*, 1982 (Nr. 3).
- Bygningsloven*. (1965). Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Campbell, H., Tait, M. & Watkins, C. (2015). Is There Space for Better Planning in a Neoliberal World? I: Susan S. Fainstein & DeFilippis, J. (red.) *Readings in Planning Theory*, s. s. 187-213: John Wiley & Sons.
- Dancke, T. (1969). Planleggere og folkevalgte - samarbeidsproblemer. *Plan & arbeid : tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting*, 1969 (Nr. 6).
- Fiskaa (red.), H. (1992). *Fysisk planlegging*. Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging, Arkitektavdelinga, Norges tekniske høgskole. 389 s. s.
- Fiskaa (red.), H. (2007). *Del A. Innføring i fysisk miljøplanlegging*. Kompendium i emnet AAR4210 BM1 hausten 2007. Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging, Fakultet for arkitektur, NTNU. 18 s. s.
- Fiskaa, H. & Skjeggedal, T. (2000). *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Trondheim: Tapir. V, 295 s. ill. s.
- Hagen, A. & Aarsæther (red.), N. (2001). *Planlegging.no!: innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforl. 267 s. ill. s.
- Hammarqvist, S.-E. (2001). *Plan og prosess: innføring i samfunnsplanlegging : del 1: Utvikling og teoretiske perspektiver*. [Oslo]: Høgskolen i Oslo, Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag. 48 s. fig. s.
- Hansen, T. (1976). Planleggere og politikere - noen refleksjoner omkring en modell. *Plan & arbeid : tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting*, 1976 (Nr. 2).
- Helle (red.), K. (2006). *Norsk byhistorie: urbanisering gjennom 1300 år*. Oslo: Pax. 585 s. ill. s.
- Hugdahl, T. (1994). Planleggere - hvor er dere? *Plan tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, 1994 (Nr. 5-6).
- Høyer, K. G. (1986). *Kva skjer med planlegginga?: etter ny plan- og bygningslov*. Sogndal. 43 bl. s.

- Institutt for by- og regionplanlegging NTH. (1960). *By- og regionplanlegging: kurs ved Norges tekniske høgskole 1959*. Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging, Norges tekniske høgskole. 171 s. ill. 4° s.
- Institutt for by- og regionplanlegging NTH. (1963). *By- og regionplanlegging : kurs 2 ved Norges tekniske høgskole 1962*. Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging, Norges tekniske høgskole. 168 s. ill. s.
- Institutt for by- og regionplanlegging NTH. (1968). *By- og regionplanlegging: kurs 4, Norges tekniske høgskole 1968*. Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging. 215 s., pl. fig. s.
- Institutt for by- og regionplanlegging NTH. (1971). *Kurs 5 i by- og regionplanlegging, Norges tekniske høgskole august 1971*. Trondheim: Institutt for by- og regionalplanlegging. 135 s. ill. s.
- Institutt for by- og regionplanlegging NTH. (1974). *By- og regionplanlegging : kurs 7, Norges tekniske høgskole 1974*, b. 1. Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging. 225 s. s.
- Institutt for by- og regionplanlegging NTH. (1988). *Ny satsing i fysisk planlegging: rapport fra konferanse ved Norges tekniske høgskole, 20.-21. august 1987*. Trondheim. iv, 133 s. ill. s.
- Jensen, R. H. (1980). *Moderne norsk byplanlegging blir til: tanker og ideer som preget fremveksten av moderne norsk byplanlegging slik det særlig fremkommer i de tekniske tidsskriftene 1854-1919 med forenklet videreføring av vesentlige tendenser i 1920-30 årene*. Trondheim: Nordplan. XXVI, 542 s. ill., fig. s.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forl. 490 s. ill. s.
- Johnsen, Y. (1966). Den nye bygningsloven. *Plan & arbeid : tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting* (Nr. 2).
- Kleven (red.), T., Amdam, R., Olsen, K. H., Lie, T. & Jenssen, J. I. (1998). *Planlegging og handling: kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforl. 191 s. fig. s.
- Kleven, T. (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging: norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk. 409 s. ill. s.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1985). *NOU 1985:13 (kun sammendrag) Forenklinger i bygningsloven mv - III*: Kommunal- og arbeidsdepartementet, KAD Byggesaksutvalget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (1964). *Ot.prp.nr.1 (1964-1965) Om ny bygningslov*: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med øvrige departementer. 24 s. s.
- Kvarv, S. (2003). *Yrkesroller og fagideologiske brytninger i fysisk planlegging i Norge, 1920-1970*. [Oslo]: Arkitekthøgskolen i Oslo. 241 s. s.
- Langdalen, E. (1994). *Arealplanlegging: form, funksjon, fellesskap*. Oslo: Universitetsforlaget. 179 s. ill. s.
- Limseth, Ø., Lund, E. & Anker, E. (1972). *Planlegging i byer og tettsteder: en artikkelsamling*. Oslo: Norsk forening for bolig- og byplanlegging. 197 s. ill. s.
- Medalen, T. (1986). Forhandlinger i planlegging - forhandlingsplanlegging. *Plan & arbeid : tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting*, 1986 (Nr. 5).
- Metzger, J., Allmendinger, P. & Oosterlynck, S. (2015). The contested terrain of European territorial governance. New perspectives on democratic deficits and political displacements. . I: *Planning against the political : democratic deficits in European territorial governance*, s. s. 1-27: Routledge.
- Miljøverndepartementet. (1983). *Generalplanlegging: et redskap for de folkevalgte*. Oslo: Kommunalforlaget. 44 sider s.
- Miljøverndepartementet. (1986). *T-1986-7*. T-1986-7: Rundskriv fra Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2001). *NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven Planlovutvalgets første delutredning*. Miljøverndepartementet: Statens forvaltningstjeneste,. 330 s. s.

- Mjøset, T. (1969). Kan vi planlegge bedre? *Plan & arbeid : tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting*, 1969 (Nr. 6).
- NAL. (1975). *Utdanning av samfunnsplanleggere: KAG's møte 19.mars 1975*. Oslo: NAL service. 41 bl. s.
- Naustdalslid (red.), J. (1986). *Kommunal styring: innføring i kommunalkunnskap frå ein planleggingssynsstad*. Oslo: Samlaget. 234 s. ill. 24 cm s.
- NIBR. (1977). *NIBR's kommentarer til NOU 1977:1 Ny planleggingslov*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Norsk Eiendom. (2015). Effektive planprosesser. På vei mot et paradigmeskifte. 44 s. s.
- Olsen, A., Selfors, A. & Langdalen, E. (1986). *Fysisk planlegging*. Oslo: Fagbokforlaget. 218 s. 22 cm s.
- Olsen, K. H. (2000). *Byplanleggere og profesjonsetikk*. Stavanger: Avdeling for økonomi-, kultur- og samfunnsfag, Høgskolen i Stavanger. 85 s. s.
- Pensumtjeneste. (1997). *Offentlig planlegging: kompendium*. Oslo: Pensumtjeneste. 169 s. s.
- Plan- og bygningsloven*. (1985). Miljøverndepartementet.
- Plan- og bygningsloven*. (2008). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Raco, M. (2015). Conflict Management, democratic demands, and the post-politics of privatisation. I: Metzger, J., Allmendinger, P. & Oosterlynck, S. (red.) *Planning against the political : democratic deficits in European territorial governance*, s. s. 153-169: Routledge.
- Rognes, J. K. (1991). *Forhandlinger i planprosesen. Et forhandlingsteoretisk perspektiv på fysisk planlegging*. Kart og plan. 1991, b. Nr. 1: John Grieg produksjon AS. 64 s.
- Røsnes (red.), A. E. (1992). *Fysisk planlegging: byer, tettsteder, spredtbygde områder*. Oslo: Kommuneforlaget. 200 s. ill. 30 cm s.
- Sager, T. (2015). Planlegging av kompakt byutvikling - hvordan kommer ulike idelogiske verdier til syne? I: Hanssen, G. S., Hofstad, H. & Saglie, I.-L. (red.) *Kompakt byutvikling : muligheter og utfordringer*, s. s. 70-84. Oslo: Universitetsforlaget.
- Simensen, T. A. (2002). Planlegging i motvidn. *Plan tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, 2002 (Nr. 1).
- Skogheim, R. (1987). Arkitekter i byplanleggingen: Kunst eller fag? *Plan & arbeid : tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting*, 1987 (Nr. 4).
- Stavrum, G. (1970). Planleggere - planlegging - planer. *Plan & arbeid : tidsskrift for distriktsutbygging, regional planlegging og sysselsetting*, 1970 (Nr. 5).
- Veggeland (red.), N. (1982). *Planleggingens muligheter*. Oslo: Universitetsforlaget. 231 s. s.

VEDLEGG 1 - INTERVJUGUIDE

Bakgrunn

1. Stillingstittel, arbeidssted (tid i stillingen). Ansvar og typiske arbeidsoppgaver
2. Organisering av planavdelingen, antall ansatte. Utdanningsbakgrunner og kompetanse.
3. Utdanning. Evt. videreutdanningskurs. Annen arbeidspraksis
4. Bakgrunn/motivasjon for valg av yrke

Generelle oppfattelser rundt planlegging

1. Første tanker som slår deg når du tenker på planlegging i dag? Hva er dagens utfordringer?
2. Opplever du noen frustrasjoner i ditt arbeid som planlegger?
3. Etter ditt syn, hva er det planlegging i dag skal jobbe for? Finnes det et slags planideal?
4. Føler du at det er mulig å følge målet med planlegging i praksis?
5. Har fokuset man har hatt i planlegging endret seg over tid i din yrkesmessige karriere?
6. Har du noen planleggingsmetoder, verktøy eller lærebøker du bruker i ditt arbeid?

Planleggerrollen

1. Hva tenker du er noen av de fremste egenskaper er planlegger burde ha?
2. Hvordan ser du på den kommunale planleggerrollen generelt i dag i Norge?
3. Er dette noe som har endret seg over tid, f.eks. i forhold til da du utdannet deg?
4. Kjenner du deg igjen i teorien om at dagens planlegger i realiteten har flere roller?
5. Tror du man ser ulikt på rollen planleggeren har ut ifra hvilket ståsted man har?
6. Et spørsmål som går igjen i debatten handler om det at planleggeren først og fremst skal være fagekspertise, andre trekker frem det å drive med prosessene knyttet til planleggingen. (Hvor sterkt delaktig man er i prosessen for å beholde egen troverdighet) Er dette en problemstilling du er bevisst på?
7. Diskusjon mellom to ulike prinsipielle syn. Enten planleggeren som ikke trenger eller burde ha et erklært verdigrunnlag (politisk oppfatning) og må holde seg innenfor oppdragsformuleringen. Eller det at planleggeren ikke kan og bør være verdinøytral, men har gjennom fagkompetanse rett til å vurdere og bruke sin samvittighet frem til beslutningstidspunktet. Har du noen tanker om dette?

Kan planleggeren opptre som en representant for allmenninteresser og svake grupper (miljø, fattige etc.)?

8. Har dere hatt noen diskusjon rundt temaet effektivitet vs. demokrati, der ene fort kan forsake den andre? Lov gir hensyn til begge, hvordan håndteres målkonflikter og interessemotsetninger?

Innflytelse og forutsetninger. Handlingsrom. Lojalitet

1. Virker det som at oppfattes som en etablert sannhet at avgjørelsene skal tas politisk blant planleggerne? Er det grei og tydelig rollefordeling mellom plan og politikk?
2. Hvordan vil du beskrive kontakten mellom planleggerne (administrasjonen) og de folkevalgte i din kommune?
3. Opplever du at du har mulighet til å uttale deg om ditt faglig synspunkt både internt og i offentligheten?
4. Kan du huske noen situasjoner der man som planlegger har måttet handle i strid med sin profesjonelle og faglige overbevisning? Er det i så fall problematisk?
5. Har du opplevd situasjoner der det har vært utfordrende å vite hvem man skal være lojal mot? (Arbeidsgiver, fagekspertise, politiske føringer nasjonalt eller lokalt, brukerne)
6. Hvordan vil du vurdere din innflytelse på planarbeidet og prosessen?
7. Hvor skjer de virkelige beslutningene i dag? Hvilke aktører har du oppfatning av at har størst innflytelse på planprosessen?
8. Hvordan ser du på det faktum at private aktører har en fremtredende og proaktiv rolle, gjennom rettet til fremme planer?

Kompetanse

1. Planleggerens kompetanse ble diskutert i forbindelse med forarbeidet til den nye loven. Mener du at planleggeren har tilstrekkelig med kompetanse til å takle de utfordringene man står ovenfor?
2. Tror du at man behøver en kvalitetsheving og økte faglige/økonomiske ressurser generelt innen planleggingsfeltet?

Avslutning

1. Føler du at planlegging nytter?
2. Er det noe annet du kunne tenke deg å få sagt?

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

” Rollen til dagens planlegger i Norge ”

Bakgrunn og formål

Prosjektet inngår som et del av et mastergradsstudie i by- og regionplanlegging ved Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet (NMBU). Formålet med studiet er å sette planleggeren i fokus, se nærmere på rollen som planleggeren i dag har og om denne oppfattes som entydig blant ulike aktører/planleggere. Samtidig legges det opp til stadig mer effektive planprosesser og at planleggingen skal ta for seg stadig nye temaer (mest mulig helhetlig fokus), så da er interessant å se hvorvidt handlingsrommet og rollen man har som planlegger gjør en rustet til å møte de mange planutfordringene man står ovenfor samtidig som man opplever å gjøre dette med en viss faglig integritet.

Utvalget av informanter er ulike representanter fra både private og offentlige aktører for å få en bredere forståelse for oppfattelser rundt planleggeren og planlegging.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelsen i studien innebærer ett personintervju med en varighet på cirka 1-1,5 time. Intervjuet vil bli registrert i form av notater og lydopptak (dersom dette godkjennes). Spørsmålene vil omhandle mer generelle oppfattelser rundt planlegging, tanker om planleggeren i dag, dens rolle og kompetanse, planleggerens innflytelse og handlingsrom, og forventninger som er knyttet til planleggingen.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Student og veileder vil ha tilgang til personopplysninger om deg. Informantene vil bli anonymisert i den grad det er mulig. Ettersom det er av betydning for studien hvilken type arbeidsplass (større eller mindre kommune, privat selskap, sektormyndighet) og stilling vil dette delvis offentliggjøres. Dersom man kjenner godt til arbeidsplassen og hvilke situasjoner man har vært borti der vil man muligens kunne gjenkjenne informanter. Under arbeidsprosessen vil personopplysninger og opptak lagres på et låsbart kontor hjemme der kun studenten selv har tilgang. Navn og annet personalia, vil bli byttet ut mot et nummer på en referanseliste. Og referanselisten vil bli lagret adskilt fra øvrige dokumenter, hjemme hos meg.

Prosjektet skal etter planen avsluttes juni 2016. Ved prosjektets slutt vil alt av datamateriale og personopplysninger som det ikke er hensiktsmessig å inkludere i publikasjonen slettes. Den ferdige

publikasjonen vil oppbevares ved Instituttet for landskapsplanlegging ved NMBU på ubestemt tid. Her vil ansatte og fremtidige studenter ha tilgang. I tillegg vil studenten beholde en kopi.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Karoline Landa Kvaleberg
+ 47 91 57 15 82
karoline.landa.kvaleberg@nmbu.no

eller veileder Kristina Grange
Førsteamanuensis seksjon for by- og regionplanlegging
Institutt for landskapsplanlegging, NMBU
+ 47 67 23 12 19
kristina.grange@nmbu.no

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

VEDLEGG 3 - INNMELDELSKVITTERING FRA NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr: 985 321 884

Kristina Grange

Institutt for landskapsplanlegging Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

1430 ÅS

Vår dato: 24.02.2016

Vår ref: 46879 / 3 / AMS

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 21.01.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>46879</i>	<i>Rollen til dagens arealplanlegger i Norge</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Kristina Grange</i>
<i>Student</i>	<i>Karoline Landa Kvaleberg</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.05.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Anne-Mette Somy

Kontaktperson: Belinda Gloppen Helle tlf: 55 58 28 74

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrr.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SMI, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svuit.no

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Karoline Landa Kvaleberg karoline.landa.kvaleberg@nmbu.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 46879

INFORMASJON OG SAMTYKKE

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

SENSITIVE OPPLYSNINGER

Det var kryssset av i meldeskjemaet at det skal innhentes sensitive opplysninger om utvalgets medlemskap i fagforeninger. Dette kommer imidlertid ikke frem av intervjuguide eller informasjonsskriv. Personvernombudet har derfor endret dette punktet til at det ikke skal behandles sensitive opplysninger.

INFORMASJONSSIKKERHET

Personvernombudet legger til grunn at dere behandler alle data og personopplysninger i tråd med Norges miljø- og biovitenskapelige universitet sine retningslinjer for innsamling og videre behandling av forskningsdata og personopplysninger.

PUBLISERING

Det oppgis at personopplysninger skal publiseres. Personvernombudet legger til grunn at det foreligger eksplisitt samtykke fra den enkelte til dette. Vi anbefaler at deltakerne gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

PROSJEKTLUTT OG ANONYMISERING

I meldeskjemaet har dere informert om at forventet prosjektlutt er 15.05.2016. Ifølge meldeskjemaet skal dere da anonymisere innsamlede opplysninger. Anonymisering innebærer at dere bearbeider datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjør dere ved å slette direkte personopplysninger, slette eller omskrive indirekte personopplysninger og slette digitale lydopptak.



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no