

RETORIKK & PLANLEGGING

FYLKESPLANEN FOR OPPLAND FYLKE — EN PLAN SOM SVIKTER SITT RETORISKE POTENSIALE

Det finnes ulike måter og posisjoner vi kan betrakte planlegging ut fra. Sigmund Asmervik og Aksel Hagen mener at fylkesplanlegging slik den foregår i Norge framstår som et godt eksempel på at samfunnsplanlegging i sin karakter er en samling av retoriske utsagn. I denne artikkelen diskuterer de hvordan en fylkesplan, nærmere bestemt *Fylkesplanen for Oppland 1996-1999*, kan sees på som en retorisk fortelling med ulike retoriske figurer. En særlig viktig hensikt med slike fortellinger er å overbevise beslutningstakere.

Av Sigmund Asmervik & Aksel Hagen

Vi legger noe positivt i begrepet retorikk, noe konstruktivt og meningsfullt, og noe annet enn de negative assosiasjonene vi gjerne forbinder med begrepet i sin alminnelighet. Vi hører ofte at folk snakker om tom retorikk og derved mener prat uten innhold og å bruke språket på en forførerisk måte, for å føre folk bak lyset eller for å selge et produkt som ikke holder mål. Vi har vendt oss til å oppfatte fenomenet retorikk som noe negativt og mindreverdige. I antikken hadde retorikken en sentral posisjon som et aktet kunnskaps- og ferdighetsområde. Det er spesielt Aristoteles som har gitt oss bidrag til en konstruktiv

oppfatning av retorikk. Den aristoteliske retorikken var forankret i de tre grunnpilarene *éthos*, *páthos* og *lógos*. For Aristoteles var det en viktig forutsetning at det var balanse mellom disse tre faktorene. En retorikk basert i hovedsak på *éthos* fører oss inn i fundamentalismen, en overdreven vektlegging av *páthos* gjør oss til tvilsomme selgere av hvilket som helst produkt og budskap, og retorikk utelukkende basert på *lógos* har ofte problemer med å nå mottaker.

I de siste par tiår har vi sett en økende interesse for retorikk innen mange områder. Enkelte seiler under begrepet "the New Rhetoric". Blant disse hører den belgiske juristen og retorikeren Chaim Perelman. Med utgangspunkt i praksisen i rettssalen har han inspirert en rekke personer innen ulike disipliner til å gjenoppdage retorikken som et hederlig og konstruktivt fagområde.

Denne nye interessen for retorikk kan vi registrere innen fagområder som psykologi og sosialpsykologi som et redskap for å studere strukturen i den menneskelige bevissthet. Med relasjonen mellom tanke, språk og handling som et sentralt tema, kan vi betrakte men-

☞ Sigmund Asmervik (født 1941), utdannet som arkitekt fra NTH i Trondheim 1966. Dr. ing fra samme sted i 1976. Har arbeidet i 10 år med fysisk planlegging i Trondheim kommune, vært avdelingsleder i SINTEF, direktør for forskningsstiftelsen ALLFORSK i Trondheim, og er for tiden professor ved institutt for landskapsplanlegging ved Norges landbrukshøgskole på Ås. Har også en professor II stilling ved Geografisk institutt ved NTNU i Trondheim.

☞ Aksel Hagen (født 1953), utdannet som naturforvaltningskandidat fra Norges landbrukshøgskole 1979. Har arbeidet som kommuneplanlegger i fem år og fra 1986 amanuensis ved Høgskolen i Lillehammer. Fagområdet, både undervisnings- og forskningsmessig, er planlegging i teori og praksis.

nesket som et retorisk dyr. Retorikken kan også sees som et redskap i selvkritikken innen samfunnsvitenskapen, for selv tekster som gir seg ut fra å være rasjonelle og nøytrale følger retoriske spilleregler. Retorikk kan betraktes som et teoriområde i seg selv, hvormed man kan skjelve mellom hva vi kan kalle en retorisk argumentasjon og en logisk demonstrasjon.¹

Når det gjelder sammenhenger mellom retorikk og samfunnsplanlegging viser vi i første rekke til filosofen og planteoretikeren José L. Ramírez, som hevder at kjernen i samfunnsplanlegging nettopp er retorikk og etikk. Da vi undersøkte det retoriske potensialet i lokal og regional planlegging i Norge, fant vi store forskjeller mellom våre to viktigste planleggingslover. *Kommuneloven av 1992* representerer en tenkning der planlegging er en aktivitet for de få: de ledende politikere og den øverste administrative ledelsen i kommuner og fylkeskommuner. *Plan- og bygningsloven*, derimot, oppmuntrer til planleggingsprosesser som gir retorikken en potensiell langt større mulighet. Alle grupper skal aktivt bli trukket inn i planarbeidet fra første stund og fram til og med beslutning og gjennomføring.

Vi vil gjøre en avgrenset undersøkelse av retorikken i *Fylkesplan for Oppland 1996-1999*. Et planleggingsdokument snakker til oss. Hvem snakker, og til hvem? Hva er budskapet? Hva slags prosesser prøver dette dokumentet å dra i gang? På hvilken måte er budskapet kommunisert ut?

Planleggingsbegrepet

Planlegging er en aktivitet som alltid har noe med framtid og vilje å gjøre. Det handler ikke om det som er, men om det som kan eller bør bli. De teoretikere og praktikere som ønsker å gjøre planlegging til noe altomfattende, beskriver gjerne planlegging som en firedelt arbeidsoperasjon:

1. *Tolkninger*: Klargjøring av mål, verdier, akseptable handlingsrom (økonomisk, politisk, moralsk, kunnskapsmessig).
2. *Beslutninger*: Fastlegging av hva en vil, på hvilken måte.

1 Summa (1993).

3. *Handlinger*: Å sette beslutningene ut i livet
4. *Evaluerer*: Hva skjedde, og hvorfor.

Noen forfattere og praktikere ønsker å avgrense planlegging til første trinn, til å være bare *tolkninger*, det vil si å bygge opp et beslutningsunderlag. For andre er annet trinn, det å fatte *beslutninger*, definert inn som en del av planlegginga ved at det konkluderes med at planlegging inneholder følgende to hovedelementer²: 1) Å bruke en eller annen form for vitenskapelig analysemetode. 2) Å fatte beslutninger om framtidig handling med utgangspunkt i dette metodiske analysegrunnlaget. Dermed berører vi ett av planleggingens kjernesporsmål: lar kommuneorganisasjon, som kommunesamfunn, seg vitenskapelig observere? Tradisjonelle planleggingsprosesser er gjerne preget av de profesjonelle planleggerne produserer og formidler fakta om nåtida og mulige framtider, mens de valgte politikerne gir signaler om hvilken av disse løsningene de ønsker seg.

Et alternativt grep er å avvise at slike entydige fakta entydig finnes. Organisasjon og samfunn må leses og tolkes som teksten i ei bok. Det er umulig å lage sikre prognoser for utviklingen av åpne systemer som kommuneorganisasjon og kommune- og fylkessamfunn. Dette gir oss en situasjon der verken politikerne, planleggeren eller vitenskapskvinnen kan fange fortid eller nåtid objektivt, og forutsetningsløst beskrive situasjonen slik den var eller slik den er. Det er vanskelig å skille mellom rett og feil, eller godt og vondt, i noe som er flyktig, situasjonsbestemt, og djupt individuelt. Å skape forståelse, både egen og en felles, blir å utnytte øyeblikkenes muligheter til å skape fungerende konsensus eller flertallsavgjørelser.

Kommunikativ rasjonalitet og samfunnsplanlegging

Med sitt kommunikative fornuftsbegrep gir Jürgen Habermas på en dominerende måte inspirasjon til de rådende normative teorier innen planlegging i dag. Dette er i noen grad et alternativ til det rasjonalitetsidealet som

2 Kleven red. (1990) s.12.

planleggingsteoretikeren Banfield presenterte i sin berømte artikkel om rasjonell planlegging for vel 40 år siden³. Habermas prøver å bygge opp et alternativ til den moderne subjektssentrerte fornuften.⁴ Det kommunikative rasjonalitetsbegrepet tar som utgangspunkt at vi forholder oss til verden sammen med andre. Vi skaper oss selv gjennom andre. Gjennom språket søker vi å ta stilling til både hva denne virkeligheten er for noe, og hvordan den bør være. Hvis vi går inn i slike samtaler med ærlige hensikter, mener Habermas, er det mulig å holde fast ved modernismens forestilling om mulighetene til å oppnå enighet. Det eksisterer "en universell förmåga till intersubjektivt ställningstagande" som gjør det mulig for enkeltindivider å komme fram til enighet i moralske spørsmål.⁵

Habermas gir uttrykk for at mennesket er grunnleggende demokratisk ved å ha en:

central experience of the unconstrained, unifying, consensus-bridging force of argumentative speech, in which different participants overcome their merely subjective views and, owing to the mutuality of rationally motivated conviction, assure themselves of both the unity of the objective world and the intersubjectivity of their lifeworld.⁶

Den eneste tvang som er til stede i ideelle samtalsituasjoner og i kommunikativ rasjonalitet er den kraft som ligger i de beste argumentene, hevder Flyvbjerg⁷. Vi vil kort nevne to teoretikere som på en god måte presenterer planleggingsidealer som lener seg til dette rasjonalitetsbegrepet: Tore Sager fra universitetet i Trondheim og Patsy Healey fra Newcastle. Tore Sager tar i sin dr. avhandling *Communicate and Calculate*⁸ noe av det samme utgangspunktet som Stein og Harper, når de ønsker å revitalisere inkrementalismen som en kraftfull normativ planleggingsteori. Sjøl om Lindblom i sin tid lanserte teorien som et normativt alternativ eller korrektiv til

Banfields rasjonalistiske planleggingsteori, har den av mange bare blitt akseptert som deskriptiv.⁹ De normative trekkene må styrkes fordi planlegginga trenger ei normativ forankring, et rasjonalitetsideal å strebe etter, og planlegging trenger en klar systematikk som grunnlag for valg av teorier og modeller. En må finne noen generelle allmenngyldige idealer, noe normativitet som er uavhengig av tid og rom. En planleggingsverden uten idealer og orden blir for kaotisk. Vi trenger å rydde opp. Sager har ingen problemer med å følge kritikken av det synoptiske normative idealet, som igjen har ført fram til modellen "dis-jointed incrementalism". En model som både er normativ og deskriptiv, og som er tilpasset et levende, pluralistisk demokrati. Problemet for Sager er at det er ingenting i denne inkrementelle modellen som sikrer at de demokratiske diskusjonene i de ulike plan- og beslutningsprosessene skjer på en "god" og "riktig" måte. Det er derfor behov for å utvikle modellen for å få inn metoder for kommunikasjon og læring.¹⁰ Sant nok forutsetter den inkrementelle modellen kommunikasjon, men det ikke noe som beskriver hvordan denne kommunikasjon skal få dialogens form. Hos Lindblom er konflikter og motstridende synspunkt noe permanent, noe gitt, noe som bare er og blir der. Poenget er å kunne handle kollektivt på tross av denne grunnleggende uenigheten, å klare å ta inkrementelle steg i et pluralistisk demokrati.¹¹ Det Sager etterlyser er et ideal med sterkere ambisjoner om å endre beslutningssituasjonen, å jenke til slik at konfliktene dempes eller fjernes. Inkrementalismen mangler altså ei klar understrekning av det integrerende potensialet som ligger i plan- og beslutningsprosesser. Slik sett er Sager beundringsverdig klar i forhold til spørsmålet om hva slags normativitet vi trenger: Vi trenger et planleggingsideal som viser en maksimal evne til både til å kalkulere og å kommunisere, og i tillegg å kunne kombinere disse på en hver tid rasjonell måte, både til å "Communicate and Calculate".

Patsy Healey tar i sin artikkel "Planning

3 Banfield ((1959) 1973).

4 Habermas (1990), Nylund (1995).

5 Nylund (1995) s.102.

6 Habermas (1991) s.10.

7 Flyvbjerg (1991) s.381.

8 Sager (1990).

9 Harper and Stein (1994).

10 Sager (1990).

11 Lindblom (1979).

through debate. The communicative turn in planning theory” det samme utgangspunktet som Sager.¹² Planlegginga er et barn av moderniteten. Ved bruk av vitenskapelig kunnskap og fornuft frigjør mennesker og organisasjoner seg fra det intellektuelle tyranni som kan følge av religiøs tro og politiske diktaturer. En av hovedutfordringene til dette planleggingsparadigmet i dag er knyttet til kritikken av selve den vitenskapelig baserte fornuften, som blant annet ligger i de postmoderne tilnærmingene. Her ligger ei utfordring, ikke bare til planleggingen, men til hele den grunnleggende tenkemåte i vår vestlige verden. Healey ser for seg flere ulike utviklingsretninger for planlegginga. Hun mener som Sager at redningen for hele planleggingsprosjektet ligger i utviklingen av de kommunikative sidene ved planlegging, og trykker på samme måten Habermas til sitt bryst. Ved å gå fra individuell fornuft til fornuft som kommer som resultat av intersubjektiv kommunikasjon, unngår en den destruktive relativismen. Det gode og riktige er det vi gjennom kommunikasjonen kan utvikle i fellesskap og samtidig kan enes om. Forestillingen om konsensus er særlig sentral. Hos alle de planleggingsteoretikere som tungt lener seg til Habermas, blir gjerne denne konsensusen et krav vi kan og skal stille til normativitet i planlegging; streben etter konsensus blir et sentralt innhold i sjølve normativitetsforståelsen.

Fornuftsoptimismen

Mange planleggere, både teoretikere og praktikere, har kritisert denne vektlegginga på konsensus. To teoretikere framfører denne kritikken på en god måte: Bent Flyvbjerg og Katarina Nylund. Bent Flyvbjerg hevder i sin dr. avhandling *Rationalitet og magt* at Habermas sin diskursetikk bygger på følgende tenkning: Hvis reglene i denne diskursetikken følges, så vil resultatet bli rasjonelle og allment akseptable handlinger. Habermas er derfor i følge Flyvbjerg, “den siste store rasjonalist”¹³. Han fungerer som forsvarer for den vestlige

rasjonalitet, og som vårt håp om en bedre verden. I planleggingsprosessen er det rasjonelle primært knyttet til det prosedurale, ikke det substansielle. Validitet, sannhet og konsensus sikres ved at diskursdeltakerne overholder fem prosesskrav:

1. *Generalitet*: Ingen berørte parter utelukkes fra diskursen.
2. *Autonomi*: Alle deltakerne bør ha like muligheter til reise og kritisere validitetskrav.
3. *Ideell rolletakning*: Alle deltakerne må være i stand til og villig til å leve seg inn i hverandres validitetskrav.
4. *Maktmøytralitet*: Eksisterende maktdifferensieringer mellom deltakerne må nøytraliseres på en måte slik at disse ikke får noen innvirkning på konsensusdannelsen.
5. *Transparens*: Deltakerne må åpent redegjøre for sine mål og intensjoner, og dermed avstå fra strategisk handling.¹⁴

For Flyvbjerg gir det liten mening å skille makt og kommunikasjon. Han slutter seg til Richard Rorty som hevder at den kommunikative rasjonaliteten nærmest har en religiøs status i Habermas’ tenkning. Habermas’ fornuftsoptimisme er problematisk i forhold til hva som skjer i faktiske kommunikasjonsprosesser.

Kommunikasjon vil være preget av interesseivaretakelse, ikke av herredømmefrihet og konsensusøking. Dette får Flyvbjerg til å hevde at Habermas i den forstand ikke er særlig forskjellig fra planleggeren, som håper at planen virker, men som ikke vet om den gjør det, og som heller ikke vet hvordan man får den til det.¹⁵ Flyvbjerg anser slike idealer uten strategier og kontekst for svake, kanskje til og med uheldige. Habermas’ sympatiske arbeid for mer demokrati avleder nemlig oppmerksomheten vekk fra de avgjørende maktforhold. Dette er uheldig fordi oppmerksomhet på maktforhold nettopp er en første forutsetning for mer demokrati.

Katarina Nylund framfører sin kritikk av diskursetikken til Habermas på følgende måte:

¹² Healey (1992).

¹³ Flyvbjerg (1991) s.377.

¹⁴ Flyvbjerg (1991) s.381.

¹⁵ Flyvbjerg (1991) s.387, 388.

... samtidig har diskursetiken kritisert for att vara för fundamentalistisk och för att i sin strävan efter ultimativa grunder skapa fler problem än den löser.¹⁶

Hun igjen støtter seg til Albrecht Wellmer og Sey la Benhabib. Hovedinnvingen de retter mot Habermas er at han på et vis nærmest blir overivrig i å tilbakevise den moralske relativismen. Wellner trekker fram to problematiske punkter ved den konsensusen som Habermas konstruerer som et fikspunkt i tilværelsen¹⁷: 1) Hvis en forestiller seg at konsensus er et vilkår for sannhet, så må en videre mene at det er mulig gjennom diskursen å oppnå et endelig og absolutt svar på spørsmålet om hva som er sant og rett. Dermed er resultatet nådd, en har kommet i mål, og videre diskurs må anses for unødvendig. 2) Forestillingen om at det er mulig å oppnå konsensus er en urimelighet i seg sjøl. Enten betyr dette at vi må la diskursen bare gå på spørsmål som vi alle kan bli enige om – og da er diskursen i seg sjøl overflødig – eller så tenker vi oss at diskursen skal omhandle virkelig vanskelige konflikter og motsetninger, og da blir prosjektet for urealistisk. Dette punktet er viktig. Da urealistiske idealer er meningsstomme, og de tar oppmerksomheten vekk fra de reelle utfordringer i praksis. Her inntar vi derfor et noe annet standpunkt enn Flyvbjerg, som nok mener at denne fornuftsoptimismen kan fungere normativt positivt for planlegging i praksis.¹⁸

Benhabib forsøker å si noe om et mulig alternativ til dette dominerende kommunikative idealet.¹⁹ Idealet skal konsentrere seg om argumentasjonsprosessen, ikke om dens mål. Det anses som feil å la forestillinger om felles språk, felles holdning og hensikt med å gå inn i diskurser ligge til grunn for idealet. Det må videre ikke legges til grunn ei oppfatning om at den rasjonelle diskursen avgjøres ved hjelp av det beste argumentet. Wellmer gir denne alternative normativiteten merkelappet etisk diskurs. Etisk diskurs kjen-

netegnes blant annet ved at det ikke stilles krav om ideelle samtalsituasjoner, universalitetsprinsipper eller konsensussteorier. En tar tvert i mot utgangspunkt i de reelt eksisterende motsetninger i organisasjoner og samfunn. Dette betyr ikke at en glir ut i ren relativisme:

Också den etiska diskursen rymmer universelle anspråk. Dessa ligger dock inte i språkliga procedurregler, utan snarare i de strukturer av ömsesidighet som är en förutsättning för allt mänskligt liv. När denna ömsesidighet med övergången till en postkonventionell medvetenhet blir reflecterande, rationaliseras det traditionella kategoriska börat och blir åtkomligt för förnuftet.²⁰

Satt inn i en vitenskapeteoretisk sammenheng betyr dette at en går vekk fra modernismens streben etter absolutt sannhet, rettferdighet og likhet. Som en motsatt ytterlighet finner vi den postmodernistiske posisjonen som avviser forestillingen om både en universell statisk eksisterende fornuft og forestillinger om mer partikulære fornuftsoppfatninger. Fornuft er noe rent subjektivt, noe som hvert enkelt individ må finne ut av sjøl, der og da i den aktuelle situasjonen.²¹

Tilbake til retorikken

José L. Ramírez nærmer seg rasjonalitetsdiskusjonen slik:

Min utgangspunkt är knappast originell. Många kände idéhistoriker och filosofer har, på ett såväl värtaligt som välgrundat sätt påtalat möjligheten och behovet av att utveckla vad jag kallar ett *diskursivt förnuft*. ... Det som fortfarande saknast är mera seriöse försök att reda ut hur dette diskursiva förnuft fungerar.²²

En måte å komme videre på kan være å ta i bruk retorikkbegrepet. I dagligtale blir retorikken ofte brukt i betydningen tomt og svulstig prat. Mer vanlig, fortsatt i vår dagligtale, er kanskje å bruke retorikk i betydning agitasjon eller demagogisk overtalelseskunst. Begge

16 Nylund (1995) s.118.

17 Welmer (1993) i Nylund (1995) s.118, 119.

18 Flyvbjerg (1991) s.387.

19 Benhabib (1986) i Nylund (1995) s.119 - 121.

20 Welmer (1993) i Nylund (1995) s. 129.

21 Lyotard (1982) i Nylund (1995).

22 Ramírez (1992) s.3, 4.

disse utlegningene av begrepet retorikk gjør imidlertid retorikken stor urett. Diskusjonen går mer på om retorikken primært skal bety kunsten å overtale, kunsten å argumentere, eller om den mer generelt skal bety kunsten å tale. Noen vil gå enda lenger ved å si at retorikk på mange måter er et kunnskapsystem i seg sjøl. I Aristoteles' retorbikkbegrep finner vi flere komponenter enn vi vanligvis legger i dette begrepet i dag: a) en logisk komponent, det vil si retorikken har i seg en evne eller egenskap til å utvikle fornuft, til å fremme rasjonell tenkning; b) en komponent som bærer i seg et ontologisk faktum om at vi aldri fullt og helt kan forstå hverandre, det være seg i relasjonen samtale (muntlig) mellom to eller flere personer, i relasjonen taler og tilhører, og i relasjonen tekstforfatter og leser.

Et sentralt poeng ved den retoriske diskursen er at mening utvikles gjennom dialog. Dette er dels en prosess som foregår i det enkelte individ for å bevisstgjøre seg sjøl, dels er det en prosess som skjer mellom de enkelte individene, dels en prosess gjennom de enkelte individene for i fellesskap å utvikle mening. Det gjelder å kommunisere framgangsrikt sier Hellspong²³; ikke for å finne eller sammen utvikle objektivt riktige svar, men for å sammen utvikle fungerende svar på de konkrete planleggingsutfordringer. Retorikken er en praktisk logikk. Hellspong kaller hverken dette en deskriptiv modell eller en normativ modell, men en preskriptiv modell. Det betyr at den gir råd, den peker på mulige framgangsmåter. Her snakker vi ikke om innsamling og bearbeiding av objektive fakta. Det er mer snakk om åpen og fri refleksjon med utgangspunkt i egen erfaring. Planleggeren må innse at det klassiske skillet mellom fakta og verdier, mellom rasjonalitet og makt, mellom teknikk og politikk ikke holder, og hun må handle der etter. Dette innebærer at en må oppgi det syn på planlegging som habermasianske planleggingsteoretikere fester sin lit til. En må bevege seg ut av den "uvirkelige virkeligheten", og inn i den virkelige.²⁴

Ramírez hevder at samfunnsplanleggingens kjerne for en avgjørende del nettopp er reto-

riske diskurser. Der tradisjonell planlegging inneholder både envegskommunikasjon og forhandling og dialogisk utveksling av argumenter, tilbyr den retoriske tilnærminga en kreativ samhandling. De kloke beslutninger kommer som et resultat av både tradisjonell utredningsvirksomhet og av planleggingsdialoger. Slike dialoger blir et møtested for politikk, profesjonell kunnskap og allmenn erfaring:

Att handla rätt er inte ett mimetisk härmande eller ett mekaniskt följande av en regel. Det handlar dock inte om *relativism*; man avgör inte sådana saker på måfå. Det är *klokbeten* som lär oss att dra nytta av erfarenheten och samtidigt bedöma den enskilda situationen på sine egna villkor.²⁵

Hva som er bra eller ikke bra, riktig eller feil, blir en diskusjon hver og en av oss må reflektere over. Vi ønsker å komme fram til forståelse, både hver og en av oss og i spill med andre. Det å gjøre erfaringer er nøye knyttet til å meddele seg til andre, drøfte med andre, og til å utvikle fungerende sannhet sammen med andre. Erfaring er sosial og kommunikatív.²⁶ Ramírez opererer med to forståelsesformer; *intuisjon*, som representerer en umiddelbar forståelse; og *diskurs* som representerer en indirekte forståelse *dia logos*, det vil si gjennom tanke og tale. Denne dialogen er altså ikke bare samtale, eller tovegskommunikasjon. Vi samtaler for gjennom samtalen å forstå, ikke fordi at vi på forhånd har forstått.²⁷

James A. Throgmorton argumenterer som Ramírez og Hellspong, når han hevder at planleggere burde arbeide på følgende måte:

Planners should strive, not to be good and be right and get things done, but to create, sustain and participate in a public, democratic discourse that enables them (and others) to argue persuasively and coherently about contestable views of what is good, right, and feasible.²⁸

²⁵ Ramírez (1992) s. 16.

²⁶ Andersen (1994).

²⁷ Ramírez (1995a) s. 10.

²⁸ Throgmorton (1996) s. 54.

²³ Hellspong (1995) s. 2.

²⁴ Flyvbjerg (1991) s. 400.

Han ser på planlegging som ei form for historiefortelling om framtida der en søker å overbevise og å konstituere situasjonsoppfattelsen. Han sammenlikner samfunnet med en vevnad som mangler objektiv struktur eller mening.²⁹ Hva vi ser avhenger av hvor i veven vi er plassert. Det samme er tilfelle når det gjelder hva vi planlegger, hvordan vi planlegger, og hvordan vi spiller i planprosessen. Planleggerens mest spesifikke oppgave er å forklare hva som må gjøres og hvorfor, å skape troverdighet, og å forsyne planleggingsdiskusjonen med gode argumenter for de som skal gjøre valg, prioriteringer og beslutninger.

Retorikk i Fylkesplan for Oppland

Vi skal nå prøve ut noen av disse teoretiske refleksjonene om planlegging ved å se nærmere på et fylkesplandokument for Oppland fylke. Fylket har 182.000 innbyggere. Det er delt inn i 26 kommuner, derav to bykommuner; Lillehammer (25.000) og Gjøvik (26.000). Oppland fylkeskommune har ansvaret for helsevesen, tannhelsetjeneste, de videregående skoler, energiproduksjon og forsyning, samferdsel, fylkesveier, kultur, planarbeid og bistand til næring og sysselsetting. De tre første ansvarsområdene legger beslag på mer enn 80 % av budsjettet, regional planlegging 0,1%.

Siden fylkesplanlegginga i sin nåværende form ble initiert på midten av 70-tallet har sentrale og regionale myndigheter ønsket å styrke fylkeskommunens posisjon. Ambisjonene har vært å bygge opp et aktivt og sterkt regionalpolitisk nivå mellom det statlige og det kommunale nivået. Fylkesplanlegginga er ment å ha en todelt styringsfunksjon. Den er et viktig politisk verktøy både for sentrale styresmakter (for å sikre regional verksetting av nasjonal politikk) og for fylkestinget (for å sikre ønskelig utvikling innen eget fylke og innen egen organisasjon, det vil si fylkeskommunen). Fylkesplanlegginga er ment å være en altomfattende og samordnende planlegging.

Det er blitt sagt at fylkesplanlegging er som

å ro en båt uten årer.³⁰ Fylkestinget har få og svake virkemidler til sin disposisjon. Planene blir gjerne ønsket og drømmer. De interessante faglige og politiske debatter og beslutninger har gjerne foregått utenfor fylkesplanleggingsprosessen.³¹ Fylkesplanleggingas ulike organer, blant annet planavdelinga i Miljøverndepartementet, fylkestingene og fylkesplanleggerne har ikke vært så opptatt av dette spørsmålet.

Fylkesplanlegging som retorikk

Vi vil se nærmere på planlegging som retorikk, både når det gjelder prosessene fram til et utskrevet og vedtatt fylkesplandokument, og den funksjonen dette fylkesplandokumentet har i planperioden etter at det er blitt vedtatt. De direkte virkemidlene er få og svake i forhold til fylkesplanleggingas ambisjoner om å styre utviklinga i fylkessamfunnet. Styringsmulighetene vil derfor primært være knyttet til i hvilken grad planprosesser og plandokumenter makter å forene alle ulike aktører til felles innsats for å oppfylle fylkesplanens mål og mening. Fylkesplanlegging er å bruke ord som handlingsredskap.

Når det gjelder prosessfasen er det avgjørende viktig å "kommunisere framgangsrikt"³². Det vil si at de ulike aktørene forstår hverandre og utvikler mening gjennom samtale. Fylkesplanleggere og politikere prøver i stadig sterkere grad å legge opp til brede og åpne planleggingsprosesser. Intensjonen er å stimulere til kreative dialoger mellom innbyggere, planleggere og politikere. I praksis er det bare et lite mindretall av disse som aktivt velger å ta del i dette arbeidet. Vi mener at slike planleggingsprosesser kan forstås som en retorisk aktivitet, der det spilles på den kraften som ligger både i muntlig og skriftlig kommunikasjon. I fortsettelsen vil vi se nærmere på selve dokumentet, *Fylkesplan for Oppland 1996-1999*. Denne vedtatte og regjeringsgodkjente planen er ment å virke retningssivende, og til dels styrende, for fylkes-

30 From og Stava (1985).

31 Hagen (1996).

32 Hellspong (1995).

29 Throgmorton (1996) s.253.

samfunnet. Et planleggingsdokument snakker til oss. Hvem snakker, og til hvem? Hva er budskapet? Hva slags prosesser prøver dette dokumentet å dra i gang? På hvilken måte formidles budskapet? For å kunne antyde noen svar på slike spørsmål, finner vi det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Throgmortons *Planning as Persuasive and Constitutive Storytelling*.³³

Vi bør betrakte planleggere som tekstforfattere, sier Throgmorton. Som forfattere legger de til grunn noen få grunnleggende prinsipper når de skriver:³⁴

1. *Signalisering av handlingsvilje*: Planleggerne bygger konflikter, kriser og løsninger inn i historiene sine. Mulighetene til å dokumentere handlingsvilje og handlingsevne øker hvis historien skrives ut på denne måten.
2. *Fokusering på aktører*: Planleggerne skriver inn personer eller aktører som interessegrupper av ulike slag og politikere. Dette gjør historiene mer engasjerende.
3. *Inkludering av aktører*: Planleggerne er nøye på konteksten. Skrivninga av teksten må settes i sammenheng med planprosessen. De ulike interessegruppene bør føle at de har satt sitt preg på de skrevne ord og på dette viset kan se resultater av sin innsats i planprosessen.
4. *Dominerende idé*: Planleggerne velger seg en oppfatning, ei linje i resonnement og synspunkter. Det bør være en dominerende idé eller forestilling i teksten. En måte å gjøre dette på er å systematisere og analysere synspunktene til de ulike aktørene, for så å plassere seg sjøl inn i det hele.
5. *Språklig sjanger*: Gode planleggere bruker språket på en aktiv måte for å beskrive og å markere sine oppfatninger om ulike temaer og situasjoner og om ulike aktører og aktørgrupper³⁵. Overført til fylkesplanlegginga ligger det i dette femte og siste prinsippet at planleggerne må ha et bevisst forhold til den språkhandling det er å skrive et fylkesplan-dokument hvis de skal lykkes.

Som nevnt tar mye av den nye interessen for retorikk utgangspunkt i arven fra Aristoteles.

³³ Throgmorton (1996).

³⁴ Throgmorton (1996) s.49, 50 etter Burroway (1987).

³⁵ Throgmorton (1996) s.50.

Hovedelementene éthos, páthos og lógos er sentrale. Éthos og páthos fokuserer på forholdet mellom mottaker og avsender, mens lógos fokuserer på innholdet i argumentene. Vi vil finne innslag av både éthos, páthos og lógos i alle de fem prinsippene nevnt ovenfor. Prinsippet om *signalisering av handlingsvilje* er imidlertid hovedsakelig basert på lógos. Vi vil også finne lógos i prinsippene om *fokusering på aktører* og *inkludering av aktører*. Páthos kommer imidlertid her sterkere inn i bildet. Éthos er det dominerende elementet i prinsippet om *dominerende idé*, páthos er dominerende prinsippet om *språklig sjanger*.

Det er viktig for planleggeren som tekstforfatter å skape troverdighet, å forsyne planleggingsdiskusjonen og planleggingsdokumentet med gode argument, som så skal gjøre valg, prioriteringer og beslutninger enklere. Utfordringen er ikke primært å finne sannheten, eller forvalte sannheten. Sannheten må utvikles i en dialog med andre. Den må dels skapes i et samspill med sine omgivelser, dels selges ut til omgivelsene. Planleggeren som tekstforfatter til en fylkesplan må være seg bevisst at hun sjøl har sine holdninger, sine synspunkt, sine intensjoner som uunngåelig vil måte prege henne som tekstforfatter.

José L. Ramírez uttrykker det slik:

Planerarens viktigaste roll är, m.a.o., att fungera som retoriker, som den goda vältalande människan [...] Ty samhällsplanering är, om den med rätta ska kunna kallas samhällsplanering och inte fuskverk eller manipulation, ingenting annat än god retorik.³⁶

Fylkesplan for Oppland 1996-1999

Fylkesplanen for Oppland 1996-1999 ble vedtatt av fylkestinget i desember 1995. Arbeidet ble påbegynt i juni 1994. Samtlige regionale statlige etater, kommuner og regioner i Oppland ble invitert til å komme med innspill til planprosessen. Planen er på snau 100 sider. Det er tydeligvis den strategiske planleggingsmodellen som er lagt til grunn. Planen er todelt. *Del I: Hoveddokument* inne-

³⁶ Ramirez (1995) s.248.

holder en overordnet visjon inklusiv 10 mål innenfor temaene "befolkning", "arbeid", "miljø" og "beredskap", og deretter visjon-mål-strategier-tiltak for fem sektorovergripende temaer: Nærings- og sysselsettingspolitikk, kompetansepolitikk, miljøpolitikk, forebyggende arbeid, og barn og unges oppvekstvilkår. *Del I: Hoveddokument* rommer i alt 28 prioriterte tiltak. *Del II: Handlingsprogram* inneholder øvrige tiltak og prosjekt, i alt 125 konkrete tiltak. *Del I: Hoveddokument* er vedtatt av fylkestinget mens *Del II: Hand-*

lingsprogram bare er tatt til orientering. I det følgende vil vi se hvordan fylkesplandokumentet for Oppland forholder seg til Throgmorton's fem prinsipper som er introdusert tidligere.

Første prinsipp:

Signalisering av handlingsvilje

Ved å bygge konflikter og kriser og løsninger inn i teksten, blir det i neste omgang lettere å markere at det må gjøres noe, og at det bør

Fylkesplan for Oppland 1996-1999, en oversikt

Sammendrag10 sider

DEL I Hoveddokument

Kap. 1 Innledning4 sider

Kap. 2 Nøkkeltall og utviklingstrekk8 sider

Kap. 3 Fylkesplanens overordnede mål .2 sider

Overordnet visjon

Oppland skal være et livskraftig samfunn med stort mangfold, som gir innbyggerne gode levekår og muligheter for utvikling, og som ivaretar enkeltmenneskets fysiske og psykiske helse og åndelige dimensjon

Sektorovergripende visjoner:

Kap. 4 8 sider Næring / sysselsetting	Kap. 5 7 sider Kompetanse	Kap. 6 11 sider Miljø	Kap. 7 6 sider Forebyggende arbeid	Kap. 8 5 sider Barn og ungdoms oppvekst-vilkår
Visjon: En positiv utvikling i alle deler av fylket, der økt verdiskaping og sysselsetting i privat og offentlig sektor bidrar til økt samfunns-messig velferd.	Visjon: Opplæringstilbudet i Oppland skal utformes slik at alle får en meningsfull opplæring i forhold til personlig utvikling og framtidige yrkesmuligheter.	Visjon: Ei bærekraftig lokal og regional utvikling i Oppland	Visjon: Ei samfunnsutvikling som ivaretar god helse og trivsel for alle som bor i Oppland	Visjon: Oppland skal være et godt fylke å vokse opp i og bo i, og et attraktivt fylke å flytte til

Kap. 9 Fylkesdelplaner og regionale planer .5 sider

Kap. 10 Gjennomføring av fylkesplanen6 sider

DEL II Handlingsprogrammer

Handlingsprogrammer15 sider

Sum ca 95 sider

være mulig å gjøre noe. I hvilke grad finner vi igjen dette prinsippet i fylkesplanteksten?

Forordet i *Fylkesplanen for Oppland* slår klart fast at arbeidsledigheten er for høy, distriktskommuner har nedgang i folketall og et næringsliv som møter økende konkurranse, og offentlig sektor har stram driftsøkonomi og få virkemidler. Når en i tillegg slår fast at dette "må møtes med aktiv handling" og deretter forteller oss at "Planen er handlingsrettet", så viser dette at forordet på en svært tydelig måte understreker Throgmortons prinsipp om signalisering av handlingsvilje. I innledningskapittelet, kapittel 1, følges dette resolutt opp (s.18):

Det fastslås at fylkesplanen skal legges til grunn for viktige beslutninger i fylkeskommunen, statlige etater og kommunene

Vi finner det vi i følge prinsippet om signalisering av handlingsvilje skal finne: Oppland har sine problemer, som må løses, gjennom aktiv handling. Derfor har en utarbeidet en fylkesplan som er handlingsrettet og styrende for alle offentlige organer i fylket. Kapittel 2. *Nøkkeltall og utviklingstrekk* gjentar at arbeidsledigheten er et problem, men understreker nå at Oppland fylkeskommune har funnet en måte å arbeide på, "Opplandsmodellen", som gjør "at vi er bedre rustet enn de fleste andre fylker" (s.19). Vi aner en dreining fra problemorientering til avdramatisering. Denne avdramatiseringa blir særlig tydelig når en kommer til temaet miljø. Miljøperspektivet er "... i ferd med å integreres i alle sektors virksomhet" (s.19). Miljøstatusen blir vurdert til "tilfredsstillende" (s.25). I kap. 6 *Miljø* blir visjonen om ei bærekraftig regional og lokal utvikling plassert inn uten at det synes å skape noen problematiske behov for å korrigere andre mål og virkemidler. Signalet blir derfor at på disse temaområdene er det ikke så mye ugjort.

Som de følgende temakapitlene står resten av kapittel 2 om *Nøkkeltal og utviklingstrekk*, fram som nøkterne og ærlige. Teksten påpeker at fylket står ovenfor mange problemer og følger slik sett opp den dominerende oppfatningen som preger forordet. Inntrykket av handlingsvilje blir forsterket utover i pla-

nen dels ved at alle kapitler avsluttes med prioriterte tiltak, dels ved at hele *Del II: Handlingsprogrammer* er tettepakket med oppfølgings tiltak som direkte og systematisk er avledet fra strategier, fra mål, fra visjon. De er innbyrdes prioritert. Både hovedansvarlig for gjennomføring og aktuelle samarbeidspartnere er pekt ut. De fleste av tiltakene er konkrete og avgrensede. De markerer likevel mer intensjon og retning enn konkrete resultatmål ved å bruke begrep som "utvikle", "stimulere", "øke", "bidra til" osv.

Oppsummert mener vi at fylkesplanteksten veldig klart signaliserer handlingsambisjoner med alle sine konkrete tiltak. Den tar direkte utgangspunkt i en forståelse av at noen hovedproblemer må løses, og ikke minst at fylkeskommunen er beredt til å gjøre sin viktige del av arbeidet. Teksten mangler imidlertid et konfliktperspektiv, både i sin omtale av nåsituasjonen og når det gjelder mål og virkemidler for framtida. Spørsmålet blir ikke stilt en gang, om det for eksempel skulle være noen mulige konflikter innbakt i planens visjonspyramide, eller lengre nede i mål-strategitiltakspyramiden. Med referanse til Aristoteles' tre elementer er det i første rekke lógos-elementet som dominerer i teksten. Ett klart unntak her er kapittel 5 *Kompetansepolitikk* der viktige målkonflikter blir åpent drøftet i teksten (s. 37-40). Dermed blir det for leseren noe uvirkelig over det hele. Kan det hele være så enkelt? Er det virkelig bare grad av handlingskapasitet som avgjør i hvilken grad denne planen blir omsatt til konkrete handlinger?

Ånnet og tredje prinsipp:

Fokusering på aktører og grad av inkludering

Poenget med prinsippene om fokusering på aktører og grad av inkludering er blant annet å gjøre teksten mer levende og dermed mer engasjerende ved å fokusere på aktørene. Videre bør de ulike interessegruppene føle at de har vært med på å skrive ut teksten, har satt sitt preg på de skrevne ord og kan dermed se resultater av sin innsats i planprosessen. I hvilke grad finner vi igjen disse to prin-

sippene i fylkesplanteksten?

Generelt mangler teksten ei aktørfokusering når det gjelder beskrivelse av nåsituasjonen. Den gir i svært liten grad inntrykk av at ulike aktører har tatt del i denne delen av planprosessen. Teksten slår fast at alle de som skal bli tatt med på råd, er tatt med på råd, pluss flere til. Og tilbake har en fått 51 høringsuttalelser. Det blir likevel ikke sagt noe om at denne prosessen har påvirket planens innhold på noen måte, om det har vært uenigheter eller konflikter underveis i planprosessen, i tilfelle om noen av disse konfliktenes er blitt løst eller fortsatt finnes. I sentrale deler av dokumentet utelater teksten viktige temaområder og dermed også viktige interessegrupper. Både kapittel 2 *Nøkkeltall og utviklingstrekk* og kapittel 3 *Fylkesplanens overordnede mål* er nærmest blanke på temaer som har med kultur, helse og trivsel å gjøre. Dette til tross for at det er temaet levekår som fylkesplanens dominerende visjon ene og alene handler om. Dette svekker inntrykket av fylkesplanen som en helhetlig plan for både fylkessamfunnet og den fylkeskommunale organisasjonen. Aktørfokuseringa blir etterhvert langt sterkere utover i plandokumentet, ikke minst i kapittel 10 *Gjennomføring av fylkesplanen* og i *Del II Handlingsprogrammer*, som nevnt ovenfor. Throgmorton skriver om aktørinkluderingen:

... good authors place the action in its rightful context. That means acknowledging the settings in which those characters come into conflict.³⁷

Er det noe tekstforfatterne ikke gjør, så er det dette. Ingen aktører synes i dette fylkesplandokumentet å være uenig. Ingen synes å ha motstridende interesser. Ingen synes å bli tapere. Alle tema og alle interessegrupper synes å inngå i vinne-vinne-konstellasjoner. Dette gjør fylkesplandokumentet lite spennende og engasjerende. Mange vil sannsynligvis se på teksten som urealistisk; et dokument som ikke er av denne verden. Det hjelper lite at teksten stadig inneholder forsikringer om at dette skal være en forpliktende, konkret og handlingsrettet plan.

³⁷ Throgmorton (1996) s.49.

Oppsummert mener vi at aktørfokuseringa bare blir halvhjertet i denne planteksten. Aktørfokuseringen finnes i beskrivelsen av hvem som skal gjøre en innsats for å omsette plan til handling. Men den mangler fullstendig når det gjelder interessekartlegging og interessevurdering. Alle vet at det er mange spenninger og konflikter i Opplandssamfunnet. Planleggerne velger å ikke skrive om det, og lar lógos-elementet dominere. Planleggerne utnytter i liten grad den mulighet og invitasjon som ligger i prinsippene om aktørfokusering og aktørinkludering til å dra veksler på páthos-elementet for å gjøre teksten realistisk og engasjerende. Dette vil vi se noe nærmere på under femte prinsipp *språklig sjanger*.

Fjerde prinsipp: Dominerende idé

Prinsippet om dominerende idé er særlig framhevet hos Throgmorton. Poenget er at planleggerne som tekstforfattere uttrykker oppfatninger og synspunkter. De bør velge ei linje, en dominerende idé eller forestilling i det de skriver. I hvilke grad finner vi igjen dette prinsippet i fylkesplanteksten?

Fylkesplanteksten er en framstilling som er preget av konsensus. Det er en tekst som gir én versjon av saken, uten politisk uenighet, interessemotsetninger, faglig uenighet og usikkerhet. Det finnes unntak innenfor kapitlene *Kompetansepolitikk* (kap. 5.), *Forebyggende arbeid* (kap. 7.) og *Barn og ungdoms oppvekstvilkår* (kap. 8.), fordi disse sektormiljøene tydeligvis har ønsket å stå fram mer drøftende og søkende i si skriftlige framstilling. I kapittel 5 om *Kompetansepolitikk* peker forfatterne for eksempel på at det kan være en målkonflikt mellom søkerens ønsker om opplæringsstilbud og arbeidslivets og samfunnets behov for kompetanse. I Kapittel 7 om *Forebyggende arbeid* og i kapittel 8 om *Barn og ungdoms oppvekstvilkår* problematiserer forfatteren den generelle samfunnsutviklinga ved å hevde at den påfører oss en rekke "folkesykdommer" (s.55) og at den svekker barn og ungdoms oppvekstvilkår. Dette rokker likevel ikke med hovedinntrykket av at teksten er entydig og i liten grad preget av problematisering.

Planleggerne er opptatt av å skrive inn i teksten kunnskap av typen "det som ikke kan være annerledes", det vil si teoretisk kunnskap. De er i liten grad opptatt av å få skrevet inn kunnskap av den mer problematiserende typen, praktisk kunnskap, kunnskap om det som kan være annerledes. Den dominerende idé er den logiske, ikke den retoriske. Denne entydigheten blir problematisk satt opp mot de klare handlingsambisjoner som er uttrykt i teksten på fylkeskommunens og andre aktørers vegne. Det er vanskelig å ta slike ambisjoner på alvor når teksten i så liten grad presenterer og analyserer uenigheter, konflikter og usikkerheter. Det er for eksempel vanskelig å ta visjonen om bærekraftig utvikling (s. 44) på alvor, når begrepet ikke blir operasjonalisert i Opplandssituasjonen. Det er vanskelig å ta målsettinga om "bærekraftig energisatsing" (s.34) på alvor, når alternative energikilder ikke nevnes i det hele tatt, eller når den faglig og politisk meget omdiskuterte vasskraftutbygginga ikke blir problematisert i det hele tatt. Disse eksemplene viser at planteksten ikke plasserer seg inn i den faglige og politiske virkeligheten. Prisen for å unngå å skrive konflikter inn i plandokumentet, kan bli at dokumentet blir et uinteressant bidrag i debatten.

Planleggerne understreker flere plasser i teksten at omgivelsene i tida fremover vil stille større krav til rasjonalitet i det offentlige (s. 3 og 20). En tydelig dominerende idé hos planleggerne er tydeligvis at offentlige plan- og beslutningsprosesser må være mer fornuftsbaserte og kunnskapsbaserte enn de har vært fram til nå. Dette kan vanskelig tolkes annerledes enn at det i følge planleggerne er for mye følelser og "politikk" til stede i slike prosesser. I neste omgang blir det viktig for disse planleggerne å skrive ut et fylkesplandokument som preges av en slik rasjonalitet. Dette blir problematisk i forhold til det planleggingssyn som vi har presentert og forfektet tidligere i denne artikkelen. Det kan tyde på at den entydigheten vi påpekte ovenfor er kommet som et resultat av at planleggerne har prøvd å la teksten bli preget av "rasjonelle" betraktninger, av hva som er "rett og riktig" når det gjelder nåtid og framtid. De vet at

andre og avvikende oppfatninger eksisterer, men disse blir oppfattet som "misforståtte" eller mindre "rasjonelle".

I lys av den breie faglige og politiske debatten som har vært og er om fylkesplanleggingas funksjon, er det noe overraskende at planleggerne verken nevner denne debatten eller er noe mer forsiktige når det gjelder å signalisere handlingsvilje og evne. Den dominerende tenkninga er tydeligvis at gjennom en åpen planprosess der alle får muligheter til å spille inn sin kunnskap og sine meninger, vil det etterhvert bli skapt en omforent forståelse om hva som må gjøres i fellesskap og av hver enkelt. Den avmaktssituasjonen som fylkeskommunen gjerne har vært i med hensyn til å omsette fylkesplanen til handling, blir dermed omskapt av planleggerne til et handlingsmiljø tilsynelatende preget av konsensus om mål, om middel og om at alle aktørgrupper er moralsk forpliktet til å gjøre sin del av implementeringsarbeidet.

Prioriteringene er tilsynelatende klare i planteksten. Samtidig er det ingen temaer eller interesser som i klartekst er tatt ut av tiltakslista. Planleggerne har tydeligvis lagt til grunn en idé om at det er uklokt å provosere unødig. Det uprioriterte eller det nedprioriterte skal vi som lesere mer ane, mer indirekte finne fram til, ved å bli bevisste på det som ikke er skrevet inn i planteksten. Planleggernes forsiktighet, eller ansvarlighet, fører til at plandokumentet i stor grad blir ren prediksjon der dagens konvensjonelle kunnskap og rådende trender blir entydig bestemmende for hvordan en beskriver pyramiden om visjon, mål og strategier. Slik sett blir planlegging "practice of obedience" og "truth-preservation".³⁸ I vår frykt for det usikre, det uavklarte, det omdiskuterte konstruerer vi opp de mest ideelle idealer. Ut av dette vokser konsensus og fordragelighet om fakta og verdier, om mål og middel.

Den dominerende idé i dokumentet synes å være at med entydig kunnskap kan og skal fylkesplanen skrives ut og i neste omgang omsettes til handling. Vi er alle i samme båt. Vi vil alle hjelpe til med å ro i den riktige retningen. Verdigrunnlag og verdivalg som en del av

38 Olsson (1991) s. 54, 55.

éthos-elementet blir dermed ikke bevisst erkjent og brukt. Planleggerne velger en tilsynelatende objektiv, kunnskapsbasert tilnærming – som dermed nettopp blir deres dominerende idé.

Femte prinsipp: Språklig sjanger

Språklig sjanger er det femte prinsipp hos Throgmorton. Planlegging handler for en stor del om å etablere mening. Poenget er at gode tekstforfattere bruker språket aktivt som et virkemiddel for å fremme mål og mening. I hvilke grad finner vi igjen dette prinsippet i fylkesplankosten?

Planleggerne er påpasselige med å bruke positivt ladede begrep; begrep som tilhører den rådende tidsånden og derfor gir positive assosiasjoner. Noen eksempler fra teksten er "effektivitet", "rasjonalitet", "målstyrt", "samordning", "mangfold", "trygghet", "bærekraftig", "enkeltindividet", "meningsfull", "nyskaping". Som tidligere påpekt er planleggernes dominerende idé å spre optimisme og lyst til å gjøre noe for Opplandssamfunnet i tråd med hva omgivelsene forventer av oss, og som vi mener er best for oss sjøl som enkeltindivid og som del av et fellesskap. På mange måter står disse begrepene fram som symboler, det vil her si språklige formasjoner preget av tvetydighet og av et mangfoldig av meningsinnhold.³⁹ Vi vet ikke helt hva "bærekraftig" er for noe, men vi vet at dette er noe vi vil ha. Det samme med "effektivitet", eller "forebygging". Kan det være mulig å være uenig? I hvor stor grad denne symbolbruken er bevisst og aktiv eller ikke fordi den inngår som en del av profesjonens "stammespråk", er vanskelig å si.

Visjonene i fylkesplanen er på grensen til meningstomme; i alle fall for personer som uten å ha deltatt i planprosessen leser disse formuleringene. Visjonene som vist i oversikten *Fylkesplan for Oppland* har et innhold som alle må være enige i. Videre er de skrevet ut i en slik form at de vanskelig virker aktivt førende på den påfølgende målutforming.

Når det gjelder de ti målene som inngår i den overordnede visjonen, er det bare to av

dem, bosetting og sysselsetting, som er tallfestet. De åtte andre inneholder helt sjølsagte, omforente synspunkt som ingen kan være uenige i, men som samtidig heller ikke virker noe avklarende på hva en i neste omgang skal velge. Den samme karakteristikken gjelder målene som inngår i de fem visjonene som er knyttet til de ulike sektorovergrepene. Hovedsignalet er målkonsensus og en indirekte generell tiltro til at det gode samfunn er like rundt hjørnet og oppnåelig i planperioden. Det er derfor først når vi kommer til strategier og tiltak at vi som lesere kan hente ut interessante, meningsbærende ytringer i teksten. Både visjonene og de fleste av målene som er ment å inngå i disse visjonene, synes mest å ha verdi som symboler, ikke som mål som en kan drive målstyring etter.

Metaforisering og metonymisering er viktige elementer i retorikken.⁴⁰ I fylkesplandokumentet er det enkelt å finne eksempler på begrepsbruk og ytringer der slike prosesser foregår. Særlig finner en mange med et eufemisk tilsnitt, det vil si en velger å formulere seg skriftlig på en slik måte at det skaper mest mulig milde og snille assosiasjoner.⁴¹ Eksempler er å fokusere på utfordringer i stedet for problemer, å unnlate å omtale i stedet for å i klartekst skrive at noe eller noen skal prioriteres vekk, å skrive (s.20): "Samtidig vil trolig ikke det offentlige inntekter vokse i samme takt som etterspørselen" i stedet for skrive at her vil det komme innstramninger eller nedskjæringer i planperioden. Eller å skrive (s.31): "Omstillingspress i landbruket" i stedet for å skrive at her har vi ei utvikling preget av nedgang i sysselsettinga, forverret økonomi og forgubbing. Å skrive (s.34): "Bærekraftig energisatsing", som overskrift på et energikapittel der en bare skriver om vannkraft, i stedet for å si rett ut at en vurderer vannkraft til å være en bærekraftig energikilde, og den eneste aktuelle bærekraftige energikilden i Oppland, som en nettopp av den grunn bør satse på. Å skrive (s.40) om de videregående skolene at det er: "... viktig at fagmiljøene ikke

40 Bruken og betydningen av begge disse begrepene eller operasjonene er omdiskuterte. Vi har ikke behov for og forutsetninger til å gå inn i denne debatten.

41 Heradstveit og Bjørge (1992) s.80.

39 Cohen (1976) i Heradstveit og Bjørge (1992) s.89.

blir for små...”, i stedet for å si at det må legges ned noen skoler, primært de minste som ligger ute i distriktene.

Å skrive (s.44): “...arbeide for en bærekraftig økonomisk vekst som gjør forbedring og fornyelse mulig”, i stedet for å si at dette med det bærekraftige ikke må trekkes for langt. Vi trenger nemlig vekst hvis vi ønsker forbedring og fornyelse, og hvem ønsker ikke det?

Som presentert og vurdert ovenfor har planleggerne stort sett unngått å skrive interesseutsetninger inn i teksten. En har på et dyktig vis skrevet ut en tilsynelatende konsistent, omforent og handlingsrettet plantekst. Den innsiktsfulle og engasjerte leser vil likevel lett kunne finne fram til det problematiske, det motsetningsfylte, det uavklarte. Ett iøynefallende eksempel er planens mål for bosetting (s. 5):

... opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og utvikle levedyktige og trygge grende- og lokalsamfunn

Dette er et godt eksempel på hvordan planleggerne på en dyktig måte ved aktiv bruk av språket samler motstridende interesser bak én og samme målformulering. De som vil bevare bare hovedtrekkene, som mener bosettingsmålet bare gir mening på regionnivå, vil være fornøgd med ei slik formulering. De som vil kjempe for å holde oppe folketallet på kommune- og lokalsamfunnsnivå, vil imidlertid også kunne mene at formuleringa om å “utvikle levedyktige og trygge” lokalsamfunn i praksis underbygger nettopp deres bosettingsmål.

Enkelte motebegrep kan i for stor grad fungere som semantiske magneter; de blir tatt ukritisk i bruk slik at de mister sin mening. Vi har tidligere kritisert at begrepet “bærekraftig” blir skrevet inn i visjoner og mål og strategier uten å gi det forklarende mening. I tillegg er begrepet tatt i bruk i en helt annen sammenheng, og gitt et helt annet meningsinnhold, for å understreke betydningen av en viss størrelse og mangfold for at et befolkningscenter kan fungere som et regionsenter (s. 66):

De utpekte regionsentra forutsettes stimulert til å utvikle bærekraftige miljøer innen et

bredest mulig felt av forretningsmessig tjenesteyting.

Oppsummert synes tekstforfatterne i svært liten grad å være seg bevisst den rollen de spiller som retorikere. De forsøker å spille rollen som den tradisjonelle kunnskapsformidleren: “Dette vet vi, og dette ble vi alle enige om”-rollen. De forsøker å la *lógos*-elementet dominere for dermed å tone ned *páthos* og *éthos*.

Avsluttende merknad

Fylkesplanlegging er kjennetegnet ved et stort sprik mellom klare og sterke styringsambisjoner på den ene siden og få og svake direkte virkemidler på den andre siden. Styringsmulighetene vil derfor primært være knyttet til i hvilken grad planprosesser og plandokument maktet å forene alle ulike aktører til felles innsats for å oppfylle fylkesplanens mål og mening. Planleggeren må som forfatter av fylkesplandokumentet søke å forsyne planleggingsdokumentet med gode og troverdige argumenter, som så skal gjøre det enklere å gjøre gode beslutninger. Samtidig må planleggeren være seg bevisst at hun sjøl har sine holdninger, sine synspunkt, sine intensjoner som uunngåelig vil måtte prege henne som tekstforfatter.

Vi har lagt til grunn ei oppfatning om at fylkesplanlegging i sin karakter er en samling av retoriske utsagn. Slike utsagn er resultatene av en planprosess preget av ulike typer kommunikasjon prosessdeltakerne i mellom. Når planteksten leses videreføres de kommunikative prosessene; et planleggingsdokument snakker til oss. I vår tilnærming til retorikken har vi fulgt Jose L. Ramírez’ anbefaling om å ta utgangspunkt i arven fra Aristoteles og fokusere både på forholdet mellom mottaker og avsender (*éthos* og *páthos*) og på innholdet i argumentene (*lógos*).

I *Fylkesplan for Oppland 1996-1999* prøver planleggerne å la *lógos*-elementet dominere i teksten. De forsøker å spille rollen som tradisjonelle kunnskapsformidlere og dermed å tone ned *páthos*- og *éthos*-elementene.

Teksten mangler i stor grad konflikt-perspektiver og aktørfokusering. Fylkesplan-

teksten representerer en entydig framstilling. Det er skrevet bare én historie, én versjon om nåtid, om utviklingstrender og om visjoner, mål, strategier og tiltak. Partipolitikk er fraværende, interessemotsetninger er fraværende, faglig uenighet er fraværende, usikkerhet er fraværende. Det finnes som nevnt enkelte klare unntak innenfor visse kapitler, uten at dette rokker med helhetsinntrykket.

Vår undersøkelse av retorikken i *Fylkesplan for Oppland 1996-1999*, forteller oss at planleggerne i liten grad er seg bevisst den rollen de spiller som retorikere; en rolle de samtidig ikke kan unngå å spille. Dette gir oss en fylkesplan som på et vis ikke er plassert inn i den faglige og politiske virkeligheten, og som heller ikke på en bevisst måte inviterer til en spennende, engasjerende og kreativ dialog med leserne.

Litteratur

- Andersen, Ø. (1994): "Med Aristoteles for en ny samfunnsvitenskap", i: *Klassisk Forum* 1994:1, Oslo
- Asmervik, S. and Hagen, A. (1996): *Rhetoric and Planning*. Arbeidsnotat nr. 27 / 1996. Høgskolen i Lillehammer
- Banfield, E. (1959 (1973)): "Ends and Means in Planning", i: Faludi, A. (ed.) (1973) *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford
- Benhabib, S. (1986): *Critique, Norm and Utopia. A study of foundations of critical theory*. Columbia University Press, New York
- Burroway, J. (1987): *Writing fiction: A Guide to Narrative Craft*. 2ed. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company
- Cohen, A. (1976): *Two-Dimensional Man: An Essay on the Anthropology of Power and Symbolism in Complex Society*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles
- Flyvbjerg, B. (1991): *Rationalitet og magt*, vol. 2. Akademisk forlag. København
- From, J. and Stava, P. (1985): *Kunsten å ro utan årer*. NordREFO 1985, Stockholm
- Habermas, J. (1990): *Kommunikativt handlande*. Daidalos, Göteborg
- (1991): *The Theory of Communicative Action*. Volume one. Polity Press. Cambridge
- Hagen, A. (1996): *Practice looking for understanding. Traces of county planning in Oppland, Norway*. Arbeidsnotat nr. 27/1996, HIL, Lillehammer
- Harper, T. L. and Stein, S. M. (1994): *Incrementalism: The effective response to the postmodernist critique of planning*. Paper AESOP conference Istanbul 1994
- Healey, P. (1992): "Planning through debate. The communicative turn in planning theory", i: *Town Planning Review* 63(21)
- Hellspong, L. (1995): "Retorik og praktisk logikk", i: *Nordplan Meddelande* 1995:4, Stockholm
- Heradstveit, D. and Bjørge, T. (1992): *Politisk kommunikasjon*. 2. utgave. Tano. Oslo
- Kleven, T. red. (1990): *Planlegging og handling*. Kommuneforlaget, Oslo.
- Lindblom, C.E. (1979): "Still Muddling, Not Yet Through", i: *Public Administration Review*, Nov./Des. 1979, p.517 - 526
- Lyotard, J.F. (1982): *Viden og det postmoderne samfund*. Sjakalen, Århus
- Nylund, K. (1995): *Det förändrade planeringstänkandet*. Nordiska institutet för samhällsplanering. Avhandling 19
- Olsson, G. (1991): *Lines of Power. Limits of Language*. University of Minnesota Press.
- Oppland Fylkeskommune (1995): *Fylkesplan for Oppland 1996-1999*
- Ramírez, J.L. (1992): "Positivism eller hermeneutik", i: *Nordplan Meddelande* 1992:3, Stockholm
- (1995): *Skapande mening. En begreppsgenealogisk undersökning om rationalitet, vetenskap och planering*. Nordiska institutet för samhällsplanering. Avhandling 13:2
- (1995a): "Design teori och teoridesign", i: *Nordplan Meddelande* 1995:3, Stockholm
- Sager, T. (1990): *Communicate or Calculate: Planning Theory and Social Science Concepts in a Contingency Perspective*. Nordplan, Stockholm.
- Summa, H. (1993): "The rhetorics of bureaucracy", i: *Tracing the Semiotic Boundaries of Politics*. Mouto de Gruyter, Berlin, New York
- Throgmorton, J. A. 1996: *Planning as Persuasive Storytelling*. The University of Chicago Press, Chicago
- Wellmer, A. 1993: "Ethics and Dialogue: Elements of Judgement in