

# ***HÅNTERING AV "WICKED PROBLEMS" I KOMMUNAL PLANLEGGING***

---

***LOKAL OVERSETTELSE AV MÅLSETTINGENE OM BÆREKRAFTIG  
UTVIKLING OG BEDRE FOLKEHELSE I ULIKE  
PLANLEGGINGSPRAKSISER.***

Hege Hofstad

29.06.2012



**NIBR**

Norsk institutt for  
by- og regionforskning

© Hege Hofstad, 2013

*Doktoravhandlinger forsvart ved  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.  
No. 381*

ISSN 1504-3991

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven eller med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Omslag: Inger Sandved Anfinsen.  
Trykk og innbinding: AIT Oslo AS.

Produsert i samarbeid med Akademika forlag, Oslo.  
Avhandlingen blir kun produsert av Akademika forlag i forbindelse med disputas.  
Alle henvendelser vedrørende avhandlingen skal rettes til rettighetshaver eller enheten der doktorgrad er forsvart.



## Innhold

Tabelloversikt .....	6
Figuroversikt .....	6
Akronymer .....	6
Forord .....	8
1. Introduksjon .....	10
1.2 Komplekse målsettinger i planleggingen .....	14
1.2.1 Bærekraftig utvikling og folkehelse – sentrale definisjoner .....	16
1.2.2 Risikosamfunnet som bakteppe for folkehelse- og bærekraftmålsettingene.....	17
1.2.3 "Wicked problems" i risikosamfunnet .....	18
1.2.4 Konseptuelt og politisk slektskap .....	19
1.3 Planlegging og planleggingspraksiser .....	21
1.3.1 Hva er planlegging? .....	21
1.3.2 Hva karakteriserer en planleggingspraksis? .....	23
1.3.3 Håndtering av komplekse problemer i kommuneplanleggingen .....	24
1.4 Analyse av lokale oversettelsesprosesser: Syntetisering av artiklenes teoretiske rammeverk..	25
1.4.1 Kjernebegreper og -argumenter i diskursteori.....	25
1.4.2 Kjernebegreper og -argumenter i governance-teori.....	27
1.4.3 Hvorfor disse teoriene? .....	28
1.4.4 Teorienes kompatibilitet .....	29
1.4.5 Teoretisk utvelgelse.....	32
1.4.6 Kritiske spørsmål og argumenter .....	33
1.5 Empiri og metodevalg.....	34
1.5.1 Surveydataene: Empiriske og metodiske vurderinger .....	34
1.5.2 Case-studiedataene: empiriske og metodiske vurderinger .....	39
1.5.3 Synergieffekter av metodevariasjon .....	42
1.5.4 Metodiske refleksjoner .....	43
1.6 Syntese av de fire artiklene .....	44
1.6.1 Lokalt folkehelsearbeid i støpeskjeen .....	44
1.6.2 Bærekraftig byutvikling – balansering av motstridende hensyn.....	46
1.6.3 Norske og svenske planleggingsmodeller .....	48
1.6.4 Syntese: Lokal håndtering av "wicked problems" .....	49

1.6.5 Bidrag til forskningen .....	52
Litteraturliste .....	56
Article 1: Healthy Urban Planning: Ambitions, Practices and Prospects in a Norwegian Context.....	70
Abstract .....	70
1. Introduction.....	70
1.1 Research Focus .....	71
2. Empirical Data and Methods .....	72
3. The Links Between Public Health and Urban Planning.....	74
4. Analytical Perspective .....	74
5. Healthy Urban Planning in Norway .....	76
5.1 National Ambitions.....	76
5.2 Local Planning in Norway .....	77
6. Local Translation in Practice.....	79
6.1 Dissemination and Use of Health Knowledge .....	79
6.2 Mainstreaming Health Horizontally .....	79
6.3 Mainstreaming Health Vertically.....	80
6.4 Health in Planning Municipalities as Forerunners? .....	82
7. Integration of Public Health and Planning.....	83
7.1 Healthy Urban Planning: The Meeting Between Two Different Rationalities.....	84
7.2 Integrative Abilities.....	85
7.3 Potential Synergy Effects.....	85
8. Summary and Concluding Remarks.....	86
Acknowledgements .....	87
References.....	90
Article 2: Meta-governance of Health Promotion Partnerships in Norway: When National design meets local reality .....	94
Abstract .....	94
1. Introduction.....	94
1.2 Contribution to research .....	95
2. Promoting health through partnerships .....	96
3. Methods and data .....	98
4. The partnerships model: expectations and practices .....	100
4.1 The partnership model articulated by national authorities in Norway.....	100
4.2 The partnership model translated to a local setting .....	101

4.3 Participants in local health promotion partnerships.....	103
5. Influencing partnerships and participation through meta-governance.....	103
5.1 The need for a broader partnership model.....	103
5.2 Concerted action in a fragmented organisational landscape .....	104
6. Concluding remarks.....	107
References.....	108
Article 3: Compact city development: High ideals and emerging practices.....	112
Abstract .....	112
1. Introduction.....	112
2. Analytical framework: discourse and discourse institutionalism.....	114
3. The compact city ideal.....	115
4. Data and methods .....	116
4.1 City profiles.....	117
5. Core elements in the four cities' compact city strategies .....	118
5.1 Economic sustainability and urban form.....	119
5. 2 Environmental sustainability and urban form.....	120
5.3 Social sustainability and urban form .....	122
6. Balancing environmental, social and economic goals.....	123
7. Summary and concluding reflections .....	126
References.....	128
Article 4: Handling Tensions in the 'Everyday Landscape': Moving Beyond the Development- Conservation Conflict? .....	134
Abstract .....	134
1. Governing the everyday landscape .....	134
2. Background: The everyday landscape.....	135
3. Comparative urban governance: Theoretical framework and design.....	136
3.1 Research design.....	137
4. Problem recognition, policy solutions and negotiated planning outcome in four everyday landscapes .....	139
4.1 The problem: Pressure on everyday landscapes.....	140
4.2 Policy solutions: broad-scale development, zero alternative or adjustment?.....	141
4.3 Planning outcome: Adjusted solution .....	143
5. The pre-eminence of evidence-based planning .....	143
6. The institutionalization of green qualities.....	145
6.1 Discourse structuration: Green structure and accessibility .....	145

6.2 Institutionalisation: planning practices supporting the green structure discourse .....	146
7. Moving beyond the development-conservation conflict? .....	147
References.....	148
Appendix 1: Brief case descriptions .....	154
1. Varlaskogen in Kungsbacka, Sweden.....	154
2. Björka forest in Helsingborg, Sweden .....	154
3. Mosseskogen in Moss, Norway .....	154
Article 5: Planning models in Sweden and Norway: Nuancing the picture.....	156
Abstract .....	156
1. Introduction: Similarities and differences between Norwegian and Swedish planning and implementation.....	156
2. Urban planning at the intersection of hierarchical and interactive governance .....	158
3. Empirical basis and research design.....	161
4. Planning systems and local practices .....	163
4.1 The institutional context .....	163
4.2 Planning processes in four urban green areas .....	165
5. Comparing the identified planning models.....	167
5.1 Assessing legitimacy: Democratic and effective planning?.....	167
6. Conclusion .....	169
References.....	172
Appendix 1: Predefined actors in urban green areas, the list presented for interviewees in the structured interviews .....	175
Vedlegg.....	176
Vedlegg 1: E-post sendt til postmottak, kommunehelseprofil- undersøkelsen til kommuneplanlegger .....	176
Vedlegg 2: E-post sendt til postmottak, kommunehelseprofil- undersøkelsen til folkehelsekoordinator .....	177
Vedlegg 3: E-post som ble sendt til postmottak, helse i plan/partnerskapsundersøkelsen til kommuneplanleggere .....	178
Vedlegg 4: E-post som ble sendt til postmottak, helse i plan/partnerskapsundersøkelsen til folkehelsekoordinator eller lignende .....	179
Vedlegg 5: Spørreskjema kommunehelseprofiler .....	180
Vedlegg 6: HIP Partnerskap til kommuneplanlegger.....	187
Vedlegg 7: HIP Partnerskap til folkehelsekoordinator .....	193
Vedlegg 8 Eksempel på intervjuguide, semi- strukturert intervju .....	203
Vedlegg 9 Strukturerte spørsmål .....	204

## Tabelloversikt

### Kappe

Tabell 1 <i>Oversikt over avhandlingens variabler og empiriske grunnlag</i> .....	14
Tabell 2 <i>Folkehelse temaer i undersøkelsen</i> .....	37
Tabell 3 <i>Operasjonalisering av ikke-offentlige deltakere i partnerskap for folkehelse</i> .....	38

### Artikkel 1

Table 1 <i>Categorization of the public health themes in the survey</i> .....	80
Table 2 <i>Average number of anchorages in local plans. Public health themes. Additive index. N=224</i> .....	81

### Artikkel 3

Table 1 <i>The empirical basis</i> .....	117
Table 2 <i>City facts</i> .....	118

### Artikkel 4

Table 1 <i>Empirical basis of the four cases</i> .....	138
Table 2 <i>Everyday landscapes, planning question and core actors</i> .....	140
Table 3 <i>Scientific knowledge: Analyses and conclusions</i> .....	142

### Artikkel 5

Table 1 <i>Paradigms of coordination and implementation</i> .....	159
Table 2 <i>Planning norms and practices linked to implementation paradigms</i> .....	160
Table 3 <i>The empirical basis of the four cases</i> .....	162
Table 4 <i>Influential actors in urban green areas, reported by over 50 % of the informants in each city</i> .....	164
Table 5 <i>Planning the future of urban green areas in four cities</i> .....	165

## Figuroversikt

### Artikkel 1

Figure 1 <i>The Norwegian planning system</i> .....	78
---	----

### Artikkel 2

Figure 1 <i>Non-public actors in local health promotion partnerships. N=61</i> .....	103
Figure 2 <i>Non-public actors in local health promotion partnerships related to core democratic dimensions</i> .....	106

### Artikkel 3

Figure 1 <i>Map indicating the four cities</i> .....	118
--	-----

## Akronymer

EU	Den Europeiske Union/European Union
FN	Forente Nasjoner
HIP	Helse i plan/Health in Planning, prosjekt i regi av Helsedirektoratet



HUP	Healthy Urban Planning
NIBR	Norsk Institutt for by- og regionforskning
VMU	Verdenskommisjonen for miljø og utvikling
WHO	Verdens Helseorganisasjon / World Health Organisation

## Forord

Lokalt arbeid med bærekraftig utvikling har opptatt meg helt fra studietiden. Da jeg ble introdusert for folkehelse på NIBR ble det tydelig at det er klare paralleller mellom de to, både i tidsmessig og innholdsmessig forstand. I tillegg blir kommunal planlegging sett på som et helt sentralt virkemiddel for å fremme begge disse målsettingene. Det ble tydelig for meg at ved å se folkehelse og bærekraftig utvikling i sammenheng kunne jeg kaste nytt lys ikke bare på disse feltene isolert sett, men også på denne typen komplekse problemer ("wicked problems") generelt og hvilke barrierer og muligheter som åpner seg når man forsøker å oversette dem til en lokal planleggingskontekst. Både folkehelse og bærekraftig utvikling er store og nokså uhåndgripelige mål. Samtidig står de helt sentralt som visjoner for framtidens samfunn og jeg mener derfor det er et poeng å forsøke å gripe selve oversettelsen av ikke bare en liten del av disse målsettingene, men målsettingene som helhet innenfor rammen av lokal planlegging. Her ligger det en kime til hvordan politikken bør og kan utvikles framover for å legge til rette for en bred samfunnsendring slik disse målsettingen legger opp til.

Jeg vil benytte anledningen til å takke alle informanter som har brukt av sin tid i intervjuer, svart på spørreskjemaer, gitt oppfølgende informasjon om prosesser, dokumenter, osv. De har selvsagt vært til uvurderlig hjelp i arbeidet med avhandlingen. Jeg håper dere også har fått litt igjen for å delta.

NIBR har vært støttende og hjelpsom fra første stund. Midler har blitt satt av, ikke minst fra det strategiske instituttprogrammet om folkehelse og planlegging (Pophealth) støttet av Forskningsrådet. I tillegg ble jeg involvert i en følge-evaluering av ulike lokale folkehelseiltak på oppdrag av Helsedirektoratet som la grunnlaget for survey-arbeidet avhandlingen bygger på. Gjennom Forskningsrådsprosjektet Goverec (Miljø 2015) fikk jeg muligheten til å studere lokale planer og planleggingsprosesser i to norske og to svenske kommuner. Dette gav kjennskap og forståelse for aktuelle problemstillinger, spenninger, interesser og utfordringer knyttet til bærekraftig planlegging. Sist, men ikke minst, er jeg så heldig å være involvert i nye prosjekter hvor jeg får mulighet til å videreføre interessen for folkehelse og bærekraftig utvikling i en planleggingskontekst, nærmere bestemt forskningsrådsprosjektene Susplan (Demosreg) og Sodemifa (Folkehelseprogrammet). Takk til Hilde Lorentzen og Trine Myrvold for god oppfølging og til Berit Nordahl og Guri Mette Vestby for at dere tok initiativet til oppstart av doktorgradsarbeidet.

Som hovedveileder har Jacob Torfing fulgt meg tett og bidratt langt mer enn man kunne forvente. Jeg har satt pris på hans klare tilbakemeldinger, hans iver for å drive meg videre og alle gode samtaler. Jacob har også organisert og bidratt til konferanser og seminarer som har gitt uvurderlig input og nye bekjentskaper som har bidratt positivt til arbeidet. Jeg vil også takke biveileder Per Kristen Mydske for gode samtaler og nyttige innspill.

Flere kolleger har gitt verdifulle innspill underveis. Gro Sandkjær Hanssen har vært en viktig diskusjonspartner gjennom hele doktorgradsløpet. Tanker og ideer har blitt luftet og jeg har hentet ny inspirasjon til å gå videre. Marit Helgesen har lest flere av arbeidene og kommet med konstruktiv kritikk samtidig som hun har oppmuntret og inspirert i forhold til valg av problemstillinger og analytiske vinklinger. Eva Falleth har fungert som mentor siden jeg begynte på NIBR i 2006. Hennes iver, kritiske blikk og kreativitet har vært en inspirasjonskilde i mange år. Sammen med resten av

forskerne på UMB involvert i Goverec-prosjektet – Mari Sundli Tveit, Knut Bjørn Stokke og Gro Koppen – har hun fungert som en viktig diskusjonspartner. Siri Hellevik har gitt god hjelp i innspurten ved å lese flere arbeider med tanke på formuleringer og tekstens struktur. Takk også til Terje Kleven og Trond Tjerbo for gode og inspirerende diskusjoner, Randi Bergem fra Møreforskning for godt samarbeid og Christian Strandenæs for teknisk assistanse i innspurten.

Sist, men ikke minst vil jeg takke venner og familie. Takk til Nanna, Børre, Johanne, Magnus, Syver, Nina, Anniken, Mona, Jan Martin, Grethe, Tor Arne, Mattis, Mikkel, Snorre og Alva for at dere er der i hverdagen med støtte, glede og latter!

*"... The process of translating "big public ideas" into "practice" is a messy, highly politicized one that cannot go unattended in the sustainability literature any longer"* (Krueger og Gibbs 2007:9).

## 1. Introduksjon

Avhandlingen belyser hvordan kommunal planlegging brukes til å iverksette noen av samtidens mest utfordrende samfunnsmessige mål, folkehelse og bærekraftig utvikling. Et grunnleggende trekk ved disse målsettingene er deres sektorovergrepene karakter (VMU 1987, WHO 1986). Til tross for at bærekraftig utvikling og folkehelse tradisjonelt har hatt sin hovedforankring i henholdsvis miljøsektoren og helsesektoren er det et mål at disse skal integreres i politikktutformingene på alle samfunnssektorer, noe som viser seg blant annet ved at det i en norsk kontekst er Finansdepartementet som står bak den nasjonale bærekraftstrategien (St meld 1 2007-2008, Prop 90 L 2010-2011). Koordinering på tvers av sektorer blir derfor en hovedutfordring. Som et viktig koordineringsverktøy sees planlegging i stadig større grad som et virkemiddel for å fremme bærekraftig utvikling og folkehelse (Barton et al 2003, Strange og Bayley 2008). I en norsk kontekst ble dette tydeliggjort ved den siste revideringen av plan- og bygningsloven hvor planleggingen for det første skal *"fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner"* og for det andre skal *"fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet"* (PBL 2008 § 1-1 og 3-1 f). I en nordisk kontekst er det lokale nivået hovedaktøren i planleggingen (Baldersheim og Ståhlberg 2002, Kalbro et al 2010). Avhandlingen viser møtet mellom folkehelse og bærekraftig utvikling som nasjonale ambisjoner, sterkt influert av global politikktutvikling, og lokal implementering slik den arter seg på planleggingsarenaen. Utgangspunktet er et ønske om å forstå hvordan lokale aktører navigerer i dette farvannet, slik sitatet innledningsvis indikerer. Interessen ble vekket ikke minst av den nevnte revisjonen av plan- og bygningsloven i Norge som løfter fram både bærekraftig utvikling og folkehelse som mål for planleggingen.

Planleggingen skal fylle nasjonale ambisjoner med innhold gjennom fordeling av ressurser, prioritering av oppgaver og gjennomføring av tiltak samtidig som planleggingen skal initiere planer basert på lokale behov og fungere som lokaldemokratisk virkemiddel ved å sørge for medvirkning fra lokale aktører. Denne dobbeltheten eller spenningen mellom integrasjon og autonomi, mellom vertikal koordinering av nasjonale mål og horisontal koordinering av lokale aktører, er ikke noe nytt (Friedman 1967, Fimreite 2003, Kleven 2010). Men kompleksiteten til de målene planleggingen er satt til å løse har økt, det Rittel og Webber (1973) har kalt en overgang fra problemer som er "tamme" til problemer som er "wicked". Det vil si problemer som er vanskelige å definere, implementere og løse (ibid). Jeg ser folkehelse og bærekraftig utvikling som eksempler på målsettinger som har en slik "wicked" karakter.

Hvorfor har jeg valgt å studere både bærekraftig utvikling og folkehelse? Gjennom arbeid med forskningsprosjekter hvor disse temaene inngår har jeg blitt oppmerksom på likheten mellom dem, ikke minst når det gjelder planlegging som et sentralt virkemiddel. Både bærekraftighet og folkehelse utgjør en slags moralsk-etiske standarder planleggingen kan måles opp mot. Imidlertid er det også ulikheter mellom folkehelse og bærekraftig utvikling. Deres historie som planleggingsmål i moderne

tid er forskjellig. Bærekraftig utvikling har vært et mål for planleggingen siden 1990-tallet, mens folkehelse er mer av en nykommer. Ikke dermed sagt at helsespørsmål har vært fraværende på planleggingsagendaen fram til nå. Miljørettet helsevern er et eksempel på at det ikke er tilfelle. Imidlertid er folkehelse som helhetlig mål på samfunnsutviklingen en nykommer. Spørsmålet er hvordan disse brede samfunnsmessige målene håndteres og oversettes til en lokal planleggingskontekst. Dette belyses ved hjelp av følgende hovedproblemstillinger:

- *Hvordan oversettes nasjonale, komplekse målsettinger til ulike former for lokale planleggingspraksiser?*
- *Hvilke eventuelle relasjoner er det mellom folkehelse og bærekraftig utvikling som planleggingsmål?*
- *Hvilke elementer fremmer og hemmer integrering av folkehelse og bærekraftig utvikling i lokal planlegging?*

Disse problemstillingene belyses på følgende måte: Først defineres folkehelse og bærekraftig utvikling og det argumenteres for at disse målsettingene kan sees som et tilsvarende til risikosamfunnets diffuse og komplekse problemer, samtidig som håndteringen av disse målsettingene selv utgjør "wicked problems" – problemer som er vanskelige å definere, implementere og løse (Rittel og Webber 1973). Oppmerksomheten flyttes deretter til planlegging og planleggingspraksiser, som defineres og diskuteres. Videre argumenteres, diskuteres og reflekteres det over valg av teorier i artiklene og i hvilken grad disse teoriene er kompatible. Deretter presenteres det empiriske grunnlaget og de metodiske valg og refleksjoner som er blitt gjort underveis i datainnsamlingen og analysearbeidet. Kappen avrundes med en syntese av de fire artiklenes konklusjoner og deres bidrag til statsvitenskapelig forskning. Følgende empiriske materiale utgjør grunnlaget for å belyse denne problemstillingen: Dokumentstudier både av nasjonale, regionale og lokale policy- og plandokumenter, surveydata fra norske kommuner og casestudier i to svenske og to norske kommuner. Casestudiene baserer seg på dokumentstudier og strukturerte og semi-strukturerte intervjuer. I tillegg er kvalitative intervjuer gjennomført av et samarbeidende forskningsinstitutt brukt som en triangulering av surveydataene (Ouff et al 2010, Bergem et al 2009).

### *Analytisk utgangspunkt*

Implementering er et relevant begrep når lokal håndtering av folkehelse og bærekraftig utvikling studeres i en planleggingskontekst. Begrepet synes å ha en innebygd (intendert eller ikke) oppfatning om at det er mulig å gå relativt friksjonsfritt fra vedtak til intendert handling og eventuelle gap mellom idealer og realiteter har blitt kritisert i implementeringsforskningen (Hill og Hupe 2002, Pressman og Wildawsky 1973, Lipsky 1980, Hupe og Hill 2007). Bildet av implementering som en prosess bestående av en rekke vedtakspunkter eller stadier har blitt kritisert for å være alt for snevert i forhold til hvordan iverksettingsprosesser foregår (Sætren 2005, Kjellberg og Reitan 1995). Kompleksiteten i offentlig styring har økt gjennom tilføring av markedsbaserte og samarbeidsorienterte elementer (Christensen og Læg Reid 2009:951, Mydske et. al 2007:368). Til sammen har dette gjort at forskningen på iverksetting av offentlig politikk har utvidet perspektivet, fra et fokus på offentlige myndigheter (government) til et fokus på hvordan myndigheter sammen med aktører fra det private og sivilsamfunnet samhandler og i fellesskap bidrar til iverksetting (governance/samstyring) (Hill og Hupe 2002, Sætren 2005, Røiseland og Vabo 2008).

Folkehelse og bærekraft er, som vi skal komme tilbake til, omfattende programmer for samfunnsmessig endring som består av flere ulike ideer, mål og virkemidler. Å iverksette disse ambisjonene gjennom en formell modell eller et bestemt grep er vanskelig og trolig heller ikke ønskelig. Den lokale håndteringen kan heller sees som en *oversettelsesprosess* der diffuse og tvetydige nasjonale ambisjoner tilpasses den lokale konteksten (Bergstöm og Dobers 2000, Røvik 2007). Både folkehelse og bærekraftig utvikling har potensielt relevans for mange lokale aktører, ikke bare hele den offentlige forvaltningen, men også private, sivilsamfunnsaktører og individer er potensielle iverksettere idet ingen enkeltaktør kan håndtere denne typen problemer alene (Kooiman 1993, van Bueren et al 2003). Disse aktørene vil ha *sin* inngang til folkehelsearbeid og bærekraftig utvikling, dermed vil oversettelsen bestå av flere ulike ideer og meninger som *kan* stå i motsetning til hverandre. Dette åpner for at de opprinnelige målsettingene kontekstualiseres når de tas i bruk i en lokal virkelighet, dermed kan ulike kontekster oversette ulikt. Slik ulikhet på tvers av forskjellige kontekster er noe av bakgrunnen for den økte vekten på desentralisering av oppgaver: de skal tilpasses den lokale virkeligheten (Baldersheim og Ståhlberg 2002, Stoker 2011, Rose 1996). Men samtidig som dette kan skape varierte lokale uttrykk, kan det også forekomme likheter på tvers av ulike kontekster i form av sammenfallende forståelser og strukturer (Røvik 2007:306). Oversettelsesperspektivet åpner for et mer nyansert bilde av lokal implementering og avhandlingen har et særskilt fokus på hvilke lokale diskurser, institusjonelle praksiser og samstyringsformer som springer ut av ambisjonen om å integrere folkehelse og bærekraftighet i planleggingen. Dette belyses i fem artikler.

### *Kort om artiklene og presentasjon av underproblemstillinger*

Problemstillingene som reises i de fem artiklene utgjør avhandlingens underproblemstillinger. De to første artiklene studerer *lokal oversettelse av mål om bedre folkehelse*. Det empiriske grunnlaget er dokumentstudier av nasjonale policydokumenter, surveyer sendt til alle norske kommuner og case-studier i et utvalg norske kommuner på folkehelseområdet. Den første folkehelseartikkelen, "*Helse i Plan – ambisjoner, praksiser og muligheter i en norsk kontekst*", tar utgangspunkt i nasjonale ambisjoner slik de formuleres i norske policydokumenter, deretter hvordan disse ambisjonene i praksis oversettes til en lokal kontekst. Med utgangspunkt i den foregående analysen reflekteres det over muligheter for en tettere integrering av folkehelse og kommunal planlegging. Problemstillingene som reises er:

- *Hva er de nasjonale ambisjonene knyttet til helse i plan, og hvordan har en tenkt at planlegging kan bidra til folkehelse?*
- *Hvordan oversettes nasjonale ambisjoner til kommunal planlegging i Norge?*
- *Hva er framtidsutsiktene for tettere integrering av folkehelse og kommunal planlegging?*

Den andre folkehelseartikkelen, "*Meta-styring av partnerskap for folkehelse i Norge: når nasjonal design møter lokal virkelighet*", flytter fokus fra innholdet i planer og planprosesser til konkrete samstyringstiltak. Både nasjonalt og internasjonalt understrekes lokal- og sivilsamfunn sin betydning i folkehelsearbeidet (WHO 2009, St. meld 16 2002-2003, St meld 20 2006-2007). Kommunene er avhengige av at innsats gjøres også utenfor det offentlige apparatet. Frivillig innsats kan gi tilhørighet og identitet samtidig som tiltakene de eventuelt setter i gang kompletterer offentlige folkehelseiltak. Disse partnerskapene er relevante i en planleggingskontekst fordi det er et uttalt mål at de skal gi innspill til planleggingen (St meld 16 2002-2003, St meld 20 2006-2007).

Problemstillingene som reises er:

- *Hva er grunnleggende elementer i partnerskapsmodellen slik den er formulert i norsk folkehelsepolitikk og i hvilken grad passer denne modellen til lokal virkelighet?*
- *Hvilke frivillige organisasjoner deltar oftest i partnerskap for folkehelse og hvordan påvirker sammensetningen av aktører i partnerskapene lokalt folkehelsearbeid?*

Formuleringen av partnerskapsmodellen i norsk folkehelsepolitikk sees her som en form for indirekte (hands-off) meta-styring i form av å angi hvordan partnerskapene skal utformes, hvilken funksjon de skal ha, og hvilke aktører en ser for seg at skal delta. Hovedfokus er på frivillige organisasjoners deltakelse i lokale partnerskap.

De to neste artiklene, avhandlingens artikkel tre og fire, belyser *oversettelsen av målet om bærekraftig utvikling*. Det empiriske grunnlaget er case-studier av fire byer (to svenske og to norske) arbeid med bærekraftig utvikling basert på analyse av plandokumenter og kvalitative intervjuer med lokale aktører. Mer konkret illustrerer de balansering av bærekraftsbegrepets innebygde spenning mellom økonomisk utvikling på den ene siden og bevaring og utvikling av sosiale og miljømessig kvaliteter på den andre. Artikkel tre, *"Kompakt byutvikling: Høye idealer og kommende praksiser"*, studerer oversettelsen av det internasjonale idealet om kompakt byutvikling til en lokal kontekst, i form av fortetningsstrategier og institusjonelle praksiser. Fokus rettes spesielt mot balanseringen av sosiale, miljømessige og økonomiske mål. Problemstillingene som reises er:

- *Hvordan oversettes idealet om kompakt byutvikling i kommuneplanleggingen og hvilken posisjon har økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft i fortetningsstrategier?*
- *Hvilke sosiale, miljømessige og økonomiske mål er knyttet til fortetting og variert utvikling?*
- *I hvilken grad støttes balanseringen av disse målene opp av distinkte institusjonelle praksiser?*

Artikkel fire, *"Håndtering av spenninger i hverdagslandskapet: har vi kommet forbi konflikten mellom bruk og vern?"* går dypere inn i konkrete oversettelsespraksiser slik de kommer til uttrykk i planprosesser der framtiden til urban grønnstruktur står på spill. Problemstillingen som studeres er:

- *Hvordan håndteres spenningen mellom fortetting og bevaring i konkrete planleggingspraksiser i hverdagslandskapet?*

Her er rammen fortsatt kompakt byutvikling, men det rettes et spesifikt fokus på en viktig spenning innenfor dette idealet: urbane grøntområder - hverdagslandskapet – sin attraktivitet som både fortetningsområde og rekreasjonsområde. Hensikten er å identifisere lokale diskurser og institusjoner som bygger opp under levedyktige kompromisser i disse områdene.

Til slutt, i artikkel fem, *"Planleggingsmodeller i Sverige og Norge: Et bidrag til et mer nyansert bilde"*, foretas en sammenligning av svensk og norsk planlegging med sikte på å identifisere og sammenligne de to landenes planmodeller i forhold til medvirkningsaspektet, som står helt sentralt i både folkehelse- og bærekraftdiskursen. Det empiriske grunnlaget består av en komparasjon av utvalgte sider ved de to landenes planlovgivning og case-studie av konkrete planprosesser i fire byer (to svenske og to norske) basert på analyse av lokale dokumenter og kvalitative intervjuer med lokale aktører. Artikkelen tar utgangspunkt i tidligere forskning som viser klare forskjeller mellom Norge og Sverige hva gjelder policyimplementering og planlegging. Gjennom å vurdere ulike former for legitimitet skapes det imidlertid et mer nyansert bilde av forskjeller og likheter mellom de to landene. Følgende problemstillinger reises:

- *Hvordan organiseres interaksjonen mellom offentlige og ikke-offentlige aktører innenfor Norge og Sveriges plansystemer?*
- *Hvordan organiseres deltakelsesprosesser i konkrete planleggingsprosesser på lokalt nivå?*
- *Hvordan legitimeres planer innenfor hver av de to identifiserte planleggingsmodellene?*

Det første spørsmålet leder til en sammenlikning av det svenske og norske plansystemet med hensyn til medvirkning i planleggingen fra ikke-offentlige aktører. I det andre spørsmålet flyttes oppmerksomheten til deltakelse i konkrete, lokale planleggingsprosesser. Gjennom analyse basert på disse to spørsmålene identifiseres de to kontekstenes planleggingsmodeller. Til slutt flyttes fokus til disse modellenes legitimeringsgrunnlag som et bidrag til å nyansere det eksisterende bildet av norsk og svensk planlegging. De fem artiklenes variabler og empiriske grunnlag oppsummeres i tabell 1.

Tabell 1 *Oversikt over avhandlingens variabler og empiriske grunnlag*

Artikkel	Uavhengig variabel: Nasjonale ambisjoner	Avhengig variabel: Lokale planleggingspraksiser	Empirisk grunnlag
1	Helse i plan	Lokal integrering av folkehelse og planlegging	Dokumentanalyse Surveyer Intervjuer
2	Partnerskap for folkehelse	Frivillige aktørers deltakelse i lokale partnerskap	Dokumentanalyse Surveyer Intervjuer
3	Bærekraftig byutvikling	"Compact city"-modellen	Dokumentanalyse Intervjuer Observasjoner Ekskursjoner
4	Bærekraftig byutvikling	Planlegging i hverdagslandskapet	Dokumentanalyse Intervjuer Observasjoner Ekskursjoner
5	Medvirkning i planleggingen	Planlegging i hverdagslandskapet	Dokumentanalyse Intervjuer Observasjoner Ekskursjoner

Avhandlingens problemstillinger leder oppmerksomheten mot dilemmaer, barrierer og muligheter knyttet til utvikling av lokale praksiser som til sammen kan gi et bidrag til politikktutvikling i forhold til målene om bedret folkehelse og bærekraftig utvikling. Samtidig vil avhandlingens artikler gi en mer generell innsikt i utfordringer og muligheter knyttet til lokal iverksetting av "wicked problems".

## **1.2 Komplekse målsettinger i planleggingen**

*Folkehelse* som tema i planleggingen er ikke et nytt fenomen. 1800-tallets europeiske byer var preget av trangboddhet, der boligene var trekkfulle, mørke og fuktige (Crawford et al 2010, Hansen 2007). I tillegg var sanitærforholdene dårlige (ibid). Til sammen skapte dette grobunn for sykdommer og



epidemier. En var også opptatt av salutogene forhold, sider ved de fysiske omgivelsene som fremmer helse. I Storbritannia argumenterte Ebenezer Howard for såkalte "garden cities", småbyer som kombinerte rurale områders tilgang på grønne, åpne områder med byens tilgang på jobber og sosialt liv (Howard 1974, Hall og Ward 1998). De senere årene har spørsmålet om sammenhengen mellom de fysiske, miljømessige omgivelsene og folks helse igjen kommet på agendaen. Ikke minst har en studert forholdet mellom utbyggingsstrategi og folkehelse, nærmere bestemt byspredning (Frumkin 2002, 2003, de Vries et al 2003) og fortetting (Bramley et al 2009, Bramley and Power 2009). Også helseeffekten av naturmiljø (Frumkin 2003, Bowler et al 2010) og byfornyelse (Curtis et al 2002, Kearns et al 2009) har blitt undersøkt. Revitaliseringen av folkehelse som planleggingsformål er synlig i den internasjonale diskursen. Målet er å skape det en kaller for "Healthy Urban Planning" (HUP) hvor en anerkjenner at det er vanskelig å påvirke viktige helsedeterminanter dersom en kun arbeider for å endre individuell atferd uten samtidig å endre grunnleggende sosiale, økonomiske og økologiske/miljømessige betingelser (Barton et al 2003:7-8, Barton og Tsourou 2000, Duhl og Sanchez 1998). Her ligger kjernen til folkehelsemålsettingens kompleksitet. Verdens Helseorganisasjon sitt "Healthy Cities Network" er en viktig premisgiver for utviklingen av HUP, ikke minst ettersom fase tre av dette initiativet (1998-2002) løftet fram byplanlegging som et viktig virkemiddel (Barton et al 2003). HUP er imidlertid et nytt forskningstema innen den samfunnsvitenskapelige planforskningen (Crawford et al 2010). Det finnes en del studier av "Healthy Cities" og HUP som først og fremst er initiert av WHO (Barton et al 2009, Lafond et al 2003), mens det er få studier av "vanlige" kommuners innsats på dette området. Avhandlingen bidrar til å fylle et hull i forskningen ved å studere HUP i alle norske kommuner og gir dermed ny kunnskap på et forskningsfelt under utvikling.

*Bærekraftig utvikling* har vært et tema i planleggingen etter at Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (VMU), også kalt Brundtlandkommisjonen, la fram sin rapport "Vår Felles Framtid" i 1987 (VMU 1987). Sammenliknet med folkehelse har et bredere mangfold av planleggingsnormer og praksiser relatert til bærekraftig utvikling vokst fram. Avhandlingen konsentrerer seg om planlegging etter svensk og norsk plan- og bygningslovgivning og viser at innenfor denne planleggingstradisjonen har det vi kan kalle for kompakt byutvikling blitt en tydelig norm. Gjennom fortetting og en variert sammensetning av funksjoner er målet å fremme både økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft fordi slike kompakte sentra skaper grunnlag for miljøvennlig transport, sosiale møter samt økt kundegrunnlag for lokal kommersiell og kulturell virksomhet (Jenks og Dempsey 2005, Jenks og Jones 2010). I tillegg åpner denne modellen for bevaring av sammenhengende grønnsstruktur utenfor bysentra. Avhandlingen fokuserer på hvordan konflikter mellom økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft håndteres innenfor rammen av kompakt byutvikling og bidrar dermed til å nyansere bildet av fortetting og blandede funksjoner som den endelige løsningen på bærekraftutfordringen.

Målsettingene om bedre folkehelse og bærekraftig utvikling kan sees som svar på utfordringene det postindustrielle risikosamfunnet skaper. Jeg først presentere folkehelse og bærekraftig utvikling som globale målsettinger nærmere. Deretter vil jeg se disse i lys av Bechs (1992) analyse av risikosamfunnet og Rittel og Webbers beskrivelse av det de kaller for "wicked problems". Til slutt ser jeg nærmere på slektskapet mellom folkehelse og bærekraftig utvikling, både i begrepsmessig forstand og i forhold til de løsninger som foreskrives.

### 1.2.1 Bærekraftig utvikling og folkehelse – sentrale definisjoner

Både bærekraftig utvikling og folkehelse er globale normer integrert i internasjonale organisasjoners mål og visjoner. Mer enn å gi konkrete anbefalinger fungerer begrepene som moralske og etiske mål å strekke seg mot. *Bærekraftig utvikling* hadde sitt internasjonale gjennombrudd med Brundtlandkommisjonens rapport i 1987 (Lafferty og Langhelle 1995, Baker 2006). Bærekraftig utvikling defineres her som en *"... utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner får dekket sine behov"* (VMU 1987:42). Med denne definisjonen var det mulig å forene to historisk motsetningsfylte diskurser, nemlig vekst versus vern. Lafferty og Meadowcroft (2000:12) argumenterer for at definisjonen dermed var intuitivt appellerende: *"... human societies should continue their quest for a better life, but do so in a manner that gave precedence to the needs of the poor while protecting the basic sustenance capabilities of the natural systems..."*. Bærekraftig utvikling betyr med andre ord ikke et brudd med målet om økonomisk vekst. Det er selve grunnlaget for fattigdomsbekjempelse og teknologisk utvikling som er to hovedhensyn for utvikling i følge Brundtlandkommisjonen (VMU 1987:42). Til tross for begrensningen av veksten i forhold til hva som er økologisk forsvarlig, har rapporten et klart antroposentrisk ståsted (Lafferty og Langhelle 1995). Det er mennesker og deres behov som står i sentrum.

Den første FN-konferansen om miljø og utvikling ble holdt i Rio i 1992, senere etterfulgt av en tilsvarende konferanse i Johannesburg i 2002 og en kommende konferanse i Rio i 2012. Målet med disse konferansene er en videre operasjonalisering av bærekraftig utvikling ved å skaffe fram bærekraftige handlingsalternativer. Spesielt Rio-konferansen i 1992 kom til å få betydning for lokal planlegging gjennom Agenda 21, en plan for global, nasjonal og lokal handling (Robinson 1993). Kapittelet som henvender seg til lokale myndigheter har i ettertid vist seg å være den delen av Agenda 21 som har fått størst oppmerksomhet. Her oppfordres lokale myndigheter til å starte en konsultativ prosess med lokale aktører og innbyggere med sikte på å formulere en "lokal Agenda 21", en handlingsplan for sitt lokalsamfunn (Robinson 1993:518-519). De første årene etter Rio-konferansen tok en rekke lokalsamfunn initiativ til å formulere en lokal agenda (Lafferty og Meadowcroft 2000). I svensk og norsk politikk ble det gjort en eksplisitt kobling av målet om bærekraftig utvikling og samfunnsplanlegging, hovedsakelig i forhold til den miljømessige/økologiske dimensjonen (Regeringens proposition 1994/95:230, s. 30, St meld 58 1996-97, Kleven 2010:288-292, Lundqvist 2004:34).

I en annen del av FN-systemet, nærmere bestemt Verdens Helseorganisasjon (WHO), fant det sted en lignende begrepsmessig og politisk utvikling av helse. WHO's konstitusjon definerer helse som: *"... a state of physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity"* (WHO 1948). Videre understrekes det at: *"The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental human rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition"* (ibid). Denne definisjonen var radikal i sin samtid - og er det trolig fortsatt - det tok mange år før den ble offisielt akseptert som retningsgivende for politikkutvikling (Evang 1978, Andrews 2003:31, Heløe 2010:94). Denne brede forståelsen av helse som noe mer enn fravær av sykdom ble imidlertid styrket gjennom den såkalte Lalonde-rapporten utgitt av Canadas helseminister i 1974 (Lalonde 1974). Rapporten inneholder en studie av årsaker og underliggende faktorer i forbindelse med sykdom og død i Canada. Den konkluderte med at folks helse påvirkes av en kombinasjon av den menneskelige biologi, miljøet, ens livsstil og kvaliteten på helsevesenet (Lalonde 1974:31). Videre ble det hevdet at det største potensialet for forbedret helse

lå i å forbedre miljøkvaliteten, redusere selvpåført risiko og å øke kunnskapen om menneskers biologi (Lalonde 1974:18). Dette perspektivet har blitt fulgt opp gjennom arbeidet med helsedeterminanter, hvor fokus er på ulike påvirkningsfaktorens betydning for helse og hvordan disse fordeles i befolkningen (Dahlgren og Whitehead 1991, Graham 2009). Slike påvirkningsfaktorer deles inn i generelle sosioøkonomiske, kulturelle og miljømessige betingelser, sosiale nettverk, individuelle livsstilsfaktorer samt kjønn, alder og biologi (ibid).

En ny politisk milepæl var WHO's mål om "helse for alle innen år 2000" som initierte en global prosess hvor den brede forståelsen av helse legges til grunn og løftes fram som en grunnleggende menneskerettighet (WHO 1981). Samtidig understrekes nettopp betydningen av handling på tvers av samfunnets sektorer som følge av et bredt spekter av helsedeterminanter (ibid). Denne tankegangen ble videre bekreftet på Ottawa-konferansen for helsefremming (health promotion) i 1986. Her defineres de grunnleggende forutsetningene for helse som "... fred, husrom (shelter), utdanning, mat, inntekt, et stabilt økosystem, bærekraftige ressurser, sosial rettferdighet og likhet" (WHO 1986). Helse er derfor et ansvar også utenfor helsesektoren. Ottawa-charteret, formulert på Ottawa-konferansen, adresserer virkemidler for å skape handling, og de etterfølgende konferansene for helsefremming har operasjonalisert disse videre (WHO 1988, WHO 1991, WHO 1997, WHO 2000, WHO 2005). I løpet av disse årene har også planleggingens rolle i forhold til folkehelse fått økt oppmerksomhet, spesielt i forbindelse med WHO's initiativ "Healthy Cities" (Barton et. al 2003).

### **1.2.2 Risikosamfunnet som bakteppe for folkehelse- og bærekraftmålsettingene**

Både folkehelse og bærekraftig utvikling kan sees på som en respons på det Ulrich Bech (1992) har kalt "risikosamfunnet" hvor konsekvensene av industrisamfunnet viser seg som en ny type risiko. De nye formene for risiko medfører irreversibel skade, samtidig som de er usynlige (Bech 1992:23). I motsetning til tradisjonelle miljøproblemer som blant annet bestod av lett sansbare utslipp fra industrien, er miljøproblemene i det postindustrielle samfunnet en integrert del av de produkter og energiløsninger som benyttes. De kan derfor ikke på samme måte sanses. Kunnskapen om dem er med andre ord basert på kausale fortolkninger, noe som gjør dem spesielt åpne for sosial definisjon og konstruksjon. Bech bruker kjernekraft og miljøgifter som eksempler. Begge har konsekvenser for mennesker og miljø både i romlig og tidsmessig forstand. Radioaktive stoffer og miljøgifter i produkter følger vindene eller havstrømmene og skaper problemer i områder langt unna, men også for fremtidige generasjoner idet nedbrytningstiden til disse stoffene er lang. De har, i motsetning til lokal forurensning, effekt langt utenfor den lokaliteten de er produsert. Dagens folkehelseutfordringer er også et godt eksempel på utfordringene i risikosamfunnet. Livsstilsykdommer som kreft og hjerte- og karsykdommer utgjør hovedårsaken til verdens dødsfall (WHO 2011, WHO 2002:9). Dette er sykdom og død knyttet til våre levevaner som er tett koplet til den økonomiske og sosiale organiseringen av samfunnet. Både folkehelseproblemene og dagens miljøproblemer utfordrer samfunnets forsvarsverk mot slike risikoer og skaper behov for nye måter å styre på (Bech 1992:22). Løsningen ligger i mer grenseoverskridende former for styring. Som vi skal se under er det et slektskap mellom Bechs risikosamfunn og Rittel og Webbers (1973) beskrivelse av "wicked problems" i planleggingen.

### 1.2.3 "Wicked problems" i risikosamfunnet

Rittel og Webber (1973) argumenterer for at planleggingen har funnet løsninger for mange av de grunnleggende "tamme" samfunnsproblemene. Ved bruk av vitenskap og ingeniørkunst har blant annet vann- og avløpssystemer, elektrisitetsforsyning og infrastruktur kommet på plass. Problemet og dets løsning har relativt lett blitt identifisert og håndtert. De gjenværende problemene har en annen karakter. Rittel og Webber (1973) kalte dem "wicked problems" eller "the problems of open social systems". På norsk kan dette oversettes til ville eller ondsinnede problemer. Likevel fanger ikke disse begrepene helt betydningen til det engelske begrepet wicked. I engelske synonymordbøker vil en finne at wicked brukes synonymt med uforbederlig, håpløs og umulig (irreclaimable/irredeemable), sjofel (nefarious), tung, vanskelig og omfattende (heavy), ja endog kan wicked i hverdagslig språk karakterisere noe kjempebra eller supert. I stedet for å bruke disse direkte oversettelsene som ikke gir noen fullgod betegnelse av fenomenet velger jeg å kalle wicked problems for *komplekse problemer* til tross for at dette ikke fanger hele betydningen av ordet. Komplekse problemer har følgende kjennetegn:

- De er vanskelige å *definere*
- De er vanskelige å *lokalisere*
- De er vanskelige å *implementere*
- De er *kontinuerlige*
- De har *ingen* objektivt riktig *løsning*

Problemets definisjon, lokalisering og implementering er tett sammenvevet. Det er vanskelig å identifisere problemet uten samtidig å lokalisere kilden til problemet som igjen er avgjørende for hvilken løsning en bør velge. Dette kan illustreres gjennom å se på mulige fortolkninger av en sentral folkehelseutfordring, å redusere sosial ulikhet i helse. Hva er årsaken til sosial ulikhet i helse? Er problemet det enkelte individs manglende ressurser til å forstå og håndtere egen helse, ligger løsningen i informasjonstiltak og støttetiltak rettet mot enkeltgrupper. Er problemet snarere den generelle sosiale organiseringen som systematisk gjør noen til tapere og dermed som en bi - effekt gjør at noen grupper får større helseproblemer enn andre grupper, så bør tiltak utformes for å rette opp i denne strukturelle skjevheten. Hvis man legger til hvordan ulike myndigheter på forskjellig nivå i beslutningssystemet fordeler potensielle virkemidler seg imellom, kompliseres håndteringen av dette problemet ytterligere. Komplekse problemer er også kontinuerlige, det finnes ikke et gitt punkt hvor en én gang for alle kan si at problemet er løst. Innsatsen stopper dermed ikke fordi en endelig løsning er funnet, snarere fordi en ikke har mer tid, penger eller tålmodighet. Målet om å skape en bærekraftig utvikling, er illustrerende. Når kan man si at utviklingen er bærekraftig? Snarere enn å kunne sette et endelig punktum, vil det være slik at den ene utfordringen følger den andre i en uendelig rekke av uløste oppgaver (Campbell 2003:443).

De nevnte vanskelighetene i forhold til definering, lokalisering, implementering og kontinuerlighet skaper til sammen en *kognitiv usikkerhet* om forholdet mellom problemets årsaker og effekter. De kausale sammenhengene er mange, de er innbyrdes avhengige og vanskelige å identifisere (van Bueren et al 2003:193). Å møte komplekse problemer med en instrumentell rasjonalitet basert på en beslutningsmodell oppdelt i ulike faser hvor en starter med å identifisere problemet, deretter finner

ulike løsningsalternativer som formelt voteres over og implementeres i tråd med den valgte politikken blir derfor vanskelig (Hill and Hupe 2006).

Samtidig finnes det ingen autoritativ kilde som sitter med den objektive løsningen på problemet. Det betyr at mange aktører, både eksperter og lekfolk, kan sitte på (eller mene og besitte) deler av løsningen. En kan heller aldri være sikker på at de foreslåtte løsningene er uttømmende. Denne *strategiske usikkerheten* bidrar derfor til det man kan kalle en demokratisering av kunnskap, ingen enkelt gruppe kan påberope seg å være de eneste ekspertene. Et mangfold av strategier som bygger på ulik forståelse av problemet og dets løsninger eksisterer (van Bueren et al 2003:193, Weber og Khademian 2008:337, Innes og Booher 2010). Komplekse problemer skaper derfor behov for samarbeid både horisontalt og vertikalt mellom ulike profesjoner, samfunnssektorer og myndigheter for å demme opp for det en kan kalle en *institusjonell usikkerhet*: Beslutninger med betydning for et gitt problem tas av både offentlige og private aktører som opererer på ulike nivåer og arenaer (van Bueren et al 2003:194). NPM-inspirerte reformer har gjort avstanden mellom politisk lederskap og administrative enheter større (Kjær 2004, Christensen og Læg Reid 2004, Haug et al 2007:58, Mydske et al 2007). Samtidig er ansvarsforholdene mer utydelige. Eksisterende og nye administrative organer har fått en mer autonom posisjon og tjenester er privatisert eller konkurranseutsatt (Christensen og Læg Reid 2004, Christensen 2005). Parallelt med dette har lokale myndigheter fått et større ansvarsområde gjennom overføring av oppgaver og myndighet på en rekke områder, grunnlagt dels i kapasitetsproblemer på sentralt nivå og dels i antakelse om at tjenesteproduksjonen er mer effektiv jo nærmere brukerne den leveres (Christensen 2005). Summen av disse reformene er en mer fragmentert stat, noe som ytterligere øker den strategiske og institusjonelle usikkerheten i forhold til komplekse problemer og behovet for vertikal og horisontal koordinering og samarbeid.

Bærekraftig utvikling og folkehelse kan sees på som samfunnets svar på utfordringene risikosamfunnets komplekse problemer skaper. De inneholder altså strategier for å håndtere komplekse problemer. Samtidig utgjør de i seg selv en form for komplekse problemer for samfunnet i det både den kognitive, strategiske og institusjonelle usikkerheten knyttet til disse målsettingene er påtakelig. Begge målsettingene er lette å slutte opp om, men vanskeligere å håndtere i praksis. Som vi skal se finnes det klare paralleller mellom folkehelse og bærekraftig utvikling, både konseptuelt og politisk.

#### **1.2.4 Konseptuelt og politisk slektskap**

Utviklingen av folkehelse og bærekraftig utvikling som internasjonale normer har, som vi har sett, vært sammenfallende i tid. Samtidig er det klare paralleller mellom de to begrepene. Brundtlandkommisjonen gjør det tydelig at mennesker og menneskers behov er hovedanliggende for målet om en bærekraftig utvikling, nærmere bestemt at grunnbehovene til verdens fattige har høyeste prioritet (VMU 1987:42, Lafferty og Langhelle 1995:16, Føllesdal 1995). Dette er videreført i Rio-deklarasjonen fra 1992 hvor det første prinsippet slår fast at: *"Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature"* (Thomson 1993:87). Helse er med andre ord bakt inn i bærekraft- begrepet og omtales som *sosial bærekraft*. Den sosiale dimensjonen er koblet til prinsippet om sosial rettferdighet innen og mellom generasjoner (Lafferty og Langhelle 1995:18). Altså, rettferdig fordeling både i samtid (innen en generasjon) og framtid (mellom generasjoner).

De første årene etter Brundtlandrapporten ble sosial bærekraft forstått som i all hovedsak å handle om global rettferdighet, om fordelingen av goder mellom rike og fattige land. De senere årene har imidlertid sosial bærekraft blitt knyttet til en nasjonal og ikke minst en lokal kontekst (Bijl 2010, Dempsey 2009, Rydin og Holman 2004). Det er også denne litteraturen som er mest interessant i et planleggingsperspektiv.

Følgende faktorer fremsettes som viktige for sosial bærekraft lokalt:

- Sosial likhet – fravær av eksklusjon og/eller diskriminering som hindrer økonomisk, sosial og politisk deltakelse i samfunnet samt tilgjengelighet til sentrale goder (Dempsey 2009, Barton 2000, Burton 2000)
- Sosial kapital og samhørighet – felles normer, tillit og gjensidighet (Dempsey et. al 2009, Rydin og Holman 2004, Bijl 2010)

Mens sosial likhet vil sikre alle en mulighet til å dekke sine behov, vil sosial kapital og samhørighet bidra til et samfunns motstandsdyktighet eller robusthet ved å endre balansen mellom kostnader og nytte i forhold til kollektiv handling samt redusere transaksjonskostnadene ved samhandling (Rydin og Holman 2004:128). Parallellen til helsefremming er tydelig hvor både reduksjon av sosial ulikhet og betydningen av felles normer, tillit og gjensidighet for folks helse og livskvalitet understrekes (CSDH 2008, WHO 1986, WHO 1998).

Det er også en gjensidig avhengighet mellom folkehelse på den ene siden og økologisk bærekraft på den andre. Ottawacharteret omtaler sin tilnærming til helse som "sosio-økologisk" (WHO 1986). Mer spesifikt fremheves stabile økosystemer og bevaring av naturressurser som grunnleggende forutsetninger for helse. Senere har den såkalte resilience- forskningen understreket at sosio-økologiske systemer er sterkt koblede, komplekse og integrerte systemer (Folke et. al 2002, Berkes 2004). Studier viser videre at kontakt med natur har en hel rekke helseeffekter som bedre opplevd helse, redusert stress og bedre jobbprestasjoner (de Vries et al 2003, Frumkin 2003).

Hvis vi nå flytter fokus til de politiske virkemidlene som foreskrives i policy dokumentene knyttet til folkehelse og bærekraftig utvikling, blir det tydelig at også her er det slektskap mellom dem. Følgende elementer sees på som sentrale for å fremme de to målsettingene (WHO 2009, Robinson 1993):

- Innsats på tvers av samfunnets sektorer og nivåer
- Myndiggjøring av lokalsamfunn
- Befolkningsmedvirkning

Disse punktene signaliserer at statlige myndigheter og de tradisjonelle politiske instrumentene de rår over kan ikke alene håndtere folkehelse og bærekraftutfordringen. Hensynet til folkehelse og sosial, økonomisk og økologisk bærekraft skal gjennomsyre alle aktiviteter i samfunnet og på den måten forebygge utfordringene risikosamfunnet skaper. Folkehelse og bærekraftig utvikling innebærer dermed en desentralisering og fragmentering av ansvaret for helse- og bærekraftsutfordringene, noe som styrker den lokale planleggingens attraktivitet som virkemiddel for å skape et bærekraftig og helsefremmende samfunn idet koordinering er et hovedanliggende for planleggingen. Imidlertid er graden av oppmerksomhet og integrasjon i lokale planleggingspraksiser ulik. Etter Rio-konferansen har planlegging vokst fram til å bli et sentralt virkemiddel for bærekraftig utvikling både i Norge og

Sverige (Regeringens proposition 1994/95:230, s. 30, St meld 58 1996-97, Kleven 2010:288-292, Lundqvist 2004:34) Imidlertid er det økologisk/miljømessig bærekraft som har fått størst oppmerksomhet (Kleven 2010). Koplingen mellom folkehelse og plan er av nyere dato. Planlegging blir nå sett på som et viktig verktøy innenfor WHO-systemet og i konkrete prosjekter i enkelte byer (Barton et al 2003, Duhl and Sanchez 1999). Det er altså først de senere årene at folkehelse som tema knyttes til planlegging i formelle styringsdokumenter og i lovverk i Norge (St meld 16 2002-2003, St meld 47 2007-08, Prop 90L 2010-2011, PBL 2008). Hva folkehelse skal bety for planlegging i praksis er fortsatt i støpeskjeen. Slik sett gir avhandlingen innblikk i møtet mellom planleggingspraksis og politiske ambisjoner på ulike stadier i politikktutforming.

## **1.3 Planlegging og planleggingspraksiser**

### **1.3.1 Hva er planlegging?**

Det finnes ikke en allment akseptert definisjon av planlegging, snarere kan planleggingsfeltet karakteriseres som et åpent, men konfliktfylt, felt der ulike forståelser av hvordan planlegging er og bør være eksisterer parallelt. Terje Kleven (2010:18) definerer planlegging som *”forberedelse til handling”*. Mer konkret går ifølge ham planlegging ut på å *”...styre endring i ønsket retning eller motvirke en utvikling en ikke ønsker”* (ibid). Denne definisjonen er i overensstemmelse med Campbell og Fainsteins (2003:6): *”Planning is intervention with an intention to alter the existing course of events”* (Campbell og Fainstein 2003:6). Kleven (2003:18) går et skritt videre ved å koble sin definisjon til det han kaller for en metodisk rasjonalitet, dvs. systematiske og rasjonelle overveielser om mulige løsninger og deres konsekvenser basert på mest mulig kunnskap.

Et nærliggende spørsmål er hvilken type og/eller hvem sin kunnskap planleggingen skal bygge på. Kleven antyder at slik kunnskap bør være vitenskapelig fundert. Denne posisjonen er tydelig i det rasjonelle planleggingsidealet hvor planleggeren sees på som en nøytral observatør. Gjennom omfattende observasjon, eksperimentering og kalkulasjon er planleggeren kapabel til å forutsi den langsiktige utviklingen og bidra til treffsikker styring (Mäntysalo 2005, Innes 1996, Friedmann 2003, Innes og Booher 2010). Målet er et bedre samfunn basert på det felles beste definert på bakgrunn av planleggerens vitenskapelige og tekniske metoder (ibid). Instrumentell planlegging blir ofte framstilt som dominerende på 1960- og 70-tallet og anvendes ofte som en kontrast til et utvidet og endret ideal. Campbell og Fainstein (2003:9) stiller imidlertid det retoriske spørsmålet om planlegging noen gang har foregått på denne måten: *”planning theorists at times presume a dominance of comprehensive rational planning during the early postwar years that may never have actually existed (...)what did exist was a young, diverse field seeking to define itself during a turbulent era”*. Videre argumenterer de for at instrumentell planlegging ikke er forlatt, snarere at det fortsatt eksisterer ved siden av andre, og nyere, ideal hvor blant annet treffsikkerheten til ekspertene/planleggerne som spiller hovedrollen innenfor det instrumentelle planleggingsidealet stilles spørsmålsteget ved.

Det instrumentelle planleggingsidealet ble tidlig kritisert for å basere seg på et for enkelt syn på hvordan kunnskap om kollektive løsninger bør skaffes til veie. Det ble stilt spørsmålsteget ved om en enkelt planlegger kan skaffe til veie kunnskap som speiler mangfoldet av ønsker og interesser i befolkningen (Lindblom 2003, Altschuler 1965). Videre ble det argumentert for at planleggeren snarere er i besittelse av *”bundet rasjonalitet”* og derfor er nødt til å basere planleggingen på partiell

kunnskap og usikkerhet (Lindblom 2003, Christensen 1985). Løsningen er ifølge Lindblom en inkrementell arbeidsmåte, det vil si en stegvis tilnærming der en starter med en kortsiktig planleggingshorisont hvor usikkerhet reduseres gjennom å ta utgangspunkt i det man vet og skritt for skritt kanaliserer analytiske ressurser til de fenomenene det ikke finnes eksisterende kunnskap eller ferdige løsninger på (Lindblom 2003). Denne søken etter ny kunnskap baserer seg ikke kun på ekspertkunnskap. Også interessegruppers kunnskap bør integreres i analysen. Resultatet blir en gradvis utvidelse av planleggingens kunnskapsgrunnlag. Davidoff (2003) tar dette et skritt videre. Han argumenterer for at objektive verdier er ikke-eksisterende. Så snarere enn å operere som en tekniker bør planleggeren være et talerør ikke bare for hva myndighetene anser for å være til det felles beste, men også bygge på andre grupper, organisasjoner og individer sine oppfatninger om den fremtidige utviklingen av lokalsamfunnet. I en slik advokatplanlegging tar planleggeren en politisk rolle: *“the right course of action is always a matter of choice, never of fact”* (Davidoff 2003:211). Likevel holder både Davidoff og Lindblom seg innenfor det rasjonelle paradigmet, fortsatt er det planleggerens vurderinger av hva som er det felles beste som ligger til grunn for planleggingen.

Kommunikativ planlegging som vokste fram på 1980-tallet innebærer et klarere brudd med det rasjonelle paradigmet. Kjernen i denne posisjonen er Habermas' teori om "herredømmefri dialog" og kommunikativ rasjonalitet (Kleven 2010, Innes og Booher 2010, Campbell og Fainstein 2003). Dersom kommunikative prosesser forløper etter visse forutsetninger, kan denne produsere rasjonalitet, men da i en annen betydning enn slik det defineres innenfor det rasjonelle planleggingsparadigmet (Innes og Booher 2010:24). Snarere enn å anta at det finnes en felles forståelse av hva som vil være den beste utviklingen av lokalsamfunnet, anerkjennes eksistensen av en mangfoldig virkelighet hvor ulike kulturer og verdier eksisterer parallelt (Campbell og Fainstein 2003:172). Imidlertid kan kommunikativ handling skape en mulighet for en felles forståelse av sosiale problemer (Healey 1996) dersom den kommunikative prosessen 1) inkluderer alle berørte interesser og perspektiver, 2) aktørene er gjensidig avhengige og 3) innebærer en "autentisk dialog" hvor alle stemmer blir hørt og hvor målet er en felles forståelse gjennom interaksjon og felles læring (Innes og Booher 2010:36).

De tre kriteriene for kommunikativ rasjonalitet har imidlertid blitt kritisert for å virke ekskluderende. Hva med dem som ikke passer inn i normen for god kommunikasjon? Young (2000:53) beskriver dette på følgende måte: *“the terms of discourse make assumptions some do not share, the interaction privileges specific styles of expression, the participation of some people is dismissed as out of order”*. De som ikke passer inn i det som ofte vil være den hvite middelklassens ideal for dialog og kommunikasjon kan oppleve å bli ekskludert fra den kommunikative arenaen. Videre er den habermasianske teorien kritisert for å overse at dialog og interaksjon preges av konflikt (Mouffe 2005). I stedet for å forsøke å overse og undertrykke konflikter mener Mouffe (ibid) at konflikter snarere skal anerkjennes, siviliseres og at man skal forsøke å komme fram til akseptable kompromisser tross ulikt ståsted.

De senere årene har en sett fornyet fokus, ikke på en objektiv kunnskapsinnhenting som under det rasjonelle paradigmet, men på viktigheten av at informasjon som kanaliseres inn i planleggingen skal være *evidens-basert* (Rydin 2010, Davoudi 2006). Dette er ikke minst tydelig i Storbritannia, men også innenfor EU-systemet (Davoudi 2006, Faludi og Waterhout 2006). Hva som regnes som evidens, eller bevis, er et empirisk spørsmål, men det synes som om planleggingssystemet har en slagside mot kvantitativ kunnskap i form av statistisk analyse og datapresentasjon (Rydin 2010:247). Ved første øyekast kan derfor den evidens-baserte retningen synes som en revitalisering av det rasjonelle



planleggingsparadigmet. Samtidig har konteksten endret seg, slik at det snarere er snakk om en fornyet og modifisert utgave av det rasjonelle paradigmet (Faludi og Waterhout 2006). Faludi og Waterhout (2006:4) understreker at evidens-basert planlegging forener det rasjonelle med det kommunikative: *“Evidence-based planning remains an interactive, communicative process. The meaning of evidence is never self-evident, but needs to be established in an argumentative fashion”*. Kunnskap sees dermed ikke som objektivt gitt, ekspertkunnskapen inngår som en av flere stemmer i en kommunikativ prosess (Rydin 2007).

Denne gjennomgangen av ulike syn på hva planlegging er og bør være, synliggjør at definisjonen på god planlegging skifter med rådende verdier og utfordringer (Kleven 2010). Samtidig er alle posisjonene som er presentert over til stede i dagens planleggingspraksis (Campbell og Fainstein 2003, Kleven 2010). Planleggerens utfordrende oppgave er å forsøke å forene flere ulike målsettinger:

- Å bygge på eksisterende kunnskap, skaffe til veie ny kunnskap i form av analyser og konsekvensutredninger, men også lokal kunnskap gjennom dialog med berørte grupper og befolkningen som helhet.
- Utvikle visjoner og scenarier for lokalsamfunnet.
- Sikre at svake grupper blir hørt og sørge for at planleggingen foregår innenfor rådende idealer og retningslinjer.
- Forsøke å forene ulike posisjoner og håndtere konflikter.
- Benytte nye planverktøy i form av tekniske hjelpemidler og medvirkningsprosesser.

Det er dette mangfoldet som er utgangspunktet for avhandlingen. Jeg ønsker å forstå hvordan lokale aktører navigerer i dette farvannet gjennom å studere konkrete planleggingspraksiser som belyser håndteringen av målsettingene knyttet til helse i plan, partnerskap for folkehelse og bærekraftig byutvikling.

### 1.3.2 Hva karakteriserer en planleggingspraksis?

Jeg forstår en planleggingspraksis som utøvelsen av planlegging, nærmere bestemt de programmer, tiltak, analyser, teknikker, dokumenter og prosedyrer som støtter opp under de ambisjonene planleggingen til enhver tid er ment å realisere. Et slikt syn på planlegging er i tråd med Rose og Millers (1992:175) begrep *governmental technologies* som konkretiserer og gir effekt til det de kaller politiske rasjonaliteter, det vil si ulike autoriteters moralske rettferdiggjøring av myndighetsutøvelse, forestillinger om passende former, mål og begrensninger for politikk og den rette fordelingen av slike oppgaver mellom ulike samfunnssektorer (ibid). Så mens de ulike planleggingsteoriene beskrevet over gir innblikk i rådende politiske rasjonaliteter gir studiet av planleggingspraksis innsikt i hvordan disse ambisjonene fylles med innhold, med kognitive forståelser, normer, regler og prosedyrer. Planleggingspraksisen er dermed institusjonaliseringen av planleggingens ulike målsetninger. I videre forstand gir studiet av planleggingspraksis innsikt i planlegging som styringsverktøy (Kleven 2010:17).

Campbell (2003:437-439) argumenterer for at planleggingen domineres av iboende konflikter mellom sosial rettferdighet i form av økonomiske muligheter og inntekt, økonomisk vekst og effektivitet samt økologisk vern. Ifølge ham henspeler ikke disse konfliktene bare på uforsonlige krefter i samfunnet, men vektlegger også den gjensidige avhengigheten mellom dem. Private økonomiske interesser er ikke bare avhengig av frie tøyler men trenger samtidig offentlig regulering

som sikrer tilførsel av arbeidskraft og kunder samt bevaring av økosystemenes reproduksjon slik at langsiktig produksjon sikres. Planleggingens utfordring ligger i å finne fram til komplementære løsninger gjennom å bygge på den gjensidige avhengigheten mellom de ulike interessene. Det er disse ressursene en ønsker å aktivisere når planlegging rettes inn mot å håndtere komplekse problemer.

### 1.3.3 Håndtering av komplekse problemer i kommuneplanleggingen

Hvorfor har planlegging blitt et viktig virkemiddel for å håndtere komplekse problemer? I litteraturen om planlegging og folkehelse/bærekraftig utvikling er det mulig å identifisere seks egenskaper ved planleggingen som gjør den egnet til å håndtere komplekse problemer<sup>1</sup>:

- Planlegging som arena for horisontal og vertikal koordinering
- Planlegging som arena for interaksjon og forhandlinger
- Planlegging som arena for medvirkning
- Planlegging som forankret i det representative demokratiet
- Planlegging som et lokalt virkemiddel
- Planleggingens som virkemiddel for iverksetting

Alle punktene over henviser til det en kan kalle planlegging som system. Det vil si at planleggingen er en regulert aktivitet, den er en integrert del av beslutningssystemet og inneholder regler og normer for hvordan en planleggingsprosess bør forløpe og hvilke elementer eller stadier en slik prosess består av. Det betyr imidlertid ikke at det ikke er rom for lokalt skjønn og tilpasninger til lokal virkelighet.

Som vist over er planleggingen for det første en arena for horisontal og vertikal *koordinering*. Planleggingen på lokalt nivå inngår i et vertikalt styringssystem hvor planretningslinjer og ambisjoner kanaliseres fra nasjonalt til regionalt og lokalt nivå, kontroll utøves og hvor det finnes regler for dispensasjoner fra planer og overprøving av lokale planer. Dermed er det mulig for myndigheter på høyere nivåer å øve innflytelse på oversettelsen av målsettinger i forhold til folkehelse og bærekraftig utvikling. For det andre er planlegging en arena hvor *forhandling* mellom ulike interesser foregår (Godschalk 2007, Campbell 2003). Dette kan være forhandlinger innenfor det offentlige systemet- mellom offentlige myndigheter på ulike nivåer eller mellom aktører fra ulike samfunnssektorer- det offentlige systemet på den ene siden og private og sivilsamfunnsaktører på den andre. Imidlertid er adgangen til forhandlingsarenaer ikke likt fordelt mellom aktørene (Falleth et al 2010). Som investorer og grunneiere innehar utbyggere nøkkelen til utvikling og spiller derfor en proaktiv rolle i planleggingsprosessen med potensiell betydning for vektleggingen av sosiale, økonomiske og økologiske aspekter. For det tredje inneholder planleggingen bestemmelser om *medvirkning*. Ulike interesser og grupper kan delta i, eller gi innspill til, formulering av planer og tiltak. Slik mobilisering av kunnskap fra ulike grupper har vi sett er en nødvendig for å kunne håndtere komplekse problemer. For det fjerde utarbeides planer av administrative eller private aktører, men vedtas av demokratisk valgte organer. Dette sikrer en *politisk forankring* av mål og prioriteringer gjort i planleggingen. For det femte er planlegging et *lokalt virkemiddel*. Desentraliseringen av oppgaver til det lokale nivået skaper et behov for virkemidler som understøtter dette ansvaret. Planlegging er et av de viktigste politiske virkemidlene lokale myndigheter rår over og

---

<sup>1</sup> Listen tar ikke mål av seg å være uttømmende, men peker på sentrale dimensjoner ved planlegging i forhold til å håndtere komplekse problemer.

her er folkehelse og bærekraftig utvikling som vi har sett viktige hensyn. For det sjette har planlegging en nærhet til *iverksetting* av tiltak. Planlegging er forberedelse til handling. Det betyr at planer inneholder en beskrivelse eller kartfesting av konkrete løsninger (Campbell 2003:451-452). En kan blant annet legge inn teknologiske løsninger som styrker økologiske og /eller sosiale interesser som energiløsninger eller arkitektoniske løsninger som legger til rette for sosiale møter og trivsel (Barton og Tsourou 2000). Til sammen gjør dette at planleggingen har et bredt tilfang av mulige virkemidler og løsninger på komplekse problemer som bidrar til å forklare hvorfor planlegging er et stadig viktigere virkemiddel for håndtering av folkehelse- og bærekraftmålsettingene.

## **1.4 Analyse av lokale oversettelsesprosesser: Syntetisering av artiklenes teoretiske rammeverk**

Vi flytter nå fokus fra introduksjonen av de uavhengige og avhengige variablene - planleggingsmål og planleggingspraksiser - til avhandlingens teoretiske rammeverk. Jeg vil starte med å definere kjernebegreper og argumenter i de to teoriene som anvendes i artiklene: diskursteori og governance teori. Videre vil jeg argumentere for hvorfor disse teoriene egner seg til studiet av planleggingspraksisers håndtering av komplekse problemer, i hvilken grad disse teoriene er kompatible, hvilken del av diskurs- og governance teorien som er vektlagt i artiklene og til slutt reise noen kritiske spørsmål i forhold til diskurs- og governanceteori.

Valget av teori er gjort med utgangspunkt i følgende spørsmål: Hvilke teorier kan best belyse det fenomenet jeg studerer? Når målet har vært å fange lokal oversettelse av folkehelse- og bærekraftambisjonene i form av meninger og forståelser slik de uttrykkes i lokale dokumenter og av lokale aktører, har diskursteori blitt anvendt. Hovedmålet har vært å forstå hvordan vage målsettinger knyttet til folkehelse og bærekraft fylles med innhold på lokalt nivå. Diskursteori gir et apparat som gjør det mulig å analysere slike oversettelser systematisk ved å kunne identifisere dominerende og konkurrerende fortolkninger av disse ambisjonene og hvordan disse institusjonaliseres til konkrete planleggingspraksiser. To av artiklene ser på organiseringen og koordineringen av folkehelse- og/eller planleggingsarbeid (artikkel 2 og 5). I disse artiklene benyttes governanceteori, som gir et bedre inntak til å forstå hvordan samstyring på disse feltene foregår. Denne teorien har et pragmatisk syn på styring som gjør det mulig å fange praksiser også utenfor det formelle politisk-administrative systemet. En slik åpen forståelse av styring er viktig fordi både folkehelse og bærekraftig utvikling har som en viktig premiss at hele samfunnet skal mobiliseres i arbeidet for å nå disse målsettingene.

### **1.4.1 Kjernebegreper og -argumenter i diskursteori**

Innenfor rammen av det man kan kalle diskursteori finnes flere ulike tradisjoner, fra lingvistik hvor språket og dets relasjonelle system står i fokus, til en samfunnsvitenskapelig forståelse hvor språket og den sosiale konteksten knyttes tettere sammen gjennom å studere produksjon av mening, fortolkninger og representasjoner og hvordan disse frembringer institusjoner (Hajer 1995, Neumann 2001, Torfing 2004, Bacchi 1999, Schmidt 2008, 2010). Det er denne siste tradisjonen avhandlingen knytter seg til. Folkehelse og bærekraftig utvikling analyseres som diskurser som angir perspektiver og løsninger i forhold til komplekse problemer. Spørsmålet er hvordan disse diskursene oversettes til lokale forståelser og praksiser. Diskursteorien slik den her er forstått er dermed noe mer enn en metode for hvordan en skal gjennomføre tekstanalyse. Språket forstås ikke bare som et nøytralt

system for å kunne beskrive verden, men heller et system som gjør det mulig å skape forståelser av virkeligheten (Hajer 1993:44). Diskursteorien jeg bygger på har med andre ord et distinkt epistemologisk ståsted hvor analysen sentrerer seg omkring produksjonen av regler og mening som betinger den sosiale konstruksjonen av sosial, politisk og kulturell identitet og sosiale praksiser (Torfing 2004:1).

I flere av avhandlingens artikler kommer det teoretiske rammeverket fra det Torfing (2004:8) omtaler som "tredje generasjons diskursteori". Ifølge ham er den kjennetegnet ved en forståelse av diskurs som et relasjonelt system bestående av praksiser som er et resultat av historisk og politisk intervensjon hvor meningsfulle objekter er sosialt konstruert. Det betyr at diskurser inngår i et dynamisk forhold til sosiale prosesser og forståelser fordi en gjennom diskurser konstruerer en virkelighet som det er mulig å handle i forhold til. Det finnes ikke en sannhet der ute som kan avdekkes gjennom vitenskapelig arbeid, snarere *konstrueres* sannhet gjennom diskurser som inneholder regler for hva som er sant og usant (Torfing 2004: 13-14). I denne prosessen reduseres virkelighetens kompleksitet (Brans og Rossbach 1997). Diskurser gjør det dermed mulig for hjernen å omgjøre sanseintrykk til sammenhengende fremstillinger som kan deles med andre på en meningsfull måte (Dryzek og Niemeyer 2008:481). Det finnes mange definisjoner på hva en diskurs er. I artiklene har jeg hatt nytte av følgende definisjon: "*A discourse is a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities*" (Hajer 1995:44).

I denne definisjonen er *meningsformasjon* et sentralt begrep. Diskurser gir kommunikativ stabilitet fordi ulike aktører deler samme referanser, de har en felles forståelse av virkeligheten. Hajer (2004:302) mener imidlertid at en slik felles virkelighetsforståelse er en illusjon fordi kommunikasjon mellom to eller flere parter vil oppfattes ulikt av de forskjellige deltakerne. Mottakere legger ikke nødvendigvis den ventede meningen inn i det en gitt sender kommuniserer til dem. Såkalte *storylines* bidrar til at kommunikasjonen likevel er meningsfull. Ifølge Hajer (2004:302) består kommunikasjon av fortolkning, det som formidles vurderes i forhold til om det høres riktig ut. *Storylines* er en form for fortettet kommunikasjon hvor komplekse narrativer oppsummeres og brukes som en snarvei i diskusjoner (ibid). Et sosialt felt består ofte av konkurrerende og overlappende diskurser med ulik gjennomslagskraft. En *hegemonisk diskurs* er en som klarer å artikulere et troverdig prinsipp som fortidige, nåtidige og fremtidige hendelser kan forstås på bakgrunn av og som klarer å vinne folks hjerter og hjerner (Torfing 2004:15). Kompakt byutvikling er et eksempel på en slik dominerende diskurs. Over tid kan en hegemonisk diskurs *struktureres* - dominere hvordan en gitt sosial enhet danner seg en forestilling om verden og *institusjonaliseres* – overføres til spesifikke institusjonelle ordninger (Hajer 2004:303).

Det er med andre ord en sammenheng mellom diskurser- ideer og meningsformasjon- og institusjoner. Vivien Schmidt (2010, 2008) kombinerer diskursteori og institusjonell teori til det hun kaller for den *fjerde institusjonalismen*. Hun mener et særlig argument for å legge an et diskurtsivt blikk på studiet av institusjoner er at det gjør en i bedre i stand til å fange institusjonell endring (Schmidt 2010). Særlig står begrepene "*background ideational abilities*" og "*foreground discursive abilities*" sentralt. Begge har innflytelse på aktørers handlingsbetingelser. "*Background ideational abilities*" retter oppmerksomheten mot de idémessige reglene eller rasjonaliteten til en gitt diskursiv institusjonell setting på linje med det Bourdieu kaller habitus, en slags underliggende praktisk logikk som viser hvordan verden henger sammen og hvordan den skal håndteres (Schmidt 2010:14). Fokus

er dermed på de interne prosessene med innflytelse på institusjoners opprettelse og opprettholdelse. "Foreground discursive abilities" flytter fokus bort fra de institusjonelle rammene over til aktørenes evne til å tenke *utenfor* institusjonen:

"... to talk about [...] institutions in a critical way, to communicate and deliberate about them, to persuade themselves as well as others to change their minds about their institutions, and to take action to change them, whether by building 'discursive coalitions' for reform against entrenched interests in the coordinative policy sphere or informing or orienting the public in the communicative political sphere" (Schmidt 2010:16).

Schmidt argumenterer dermed for at institusjoner endres eller opprettholdes ved at aktører følger en kommunikativ logikk hvor de klarer å fri seg fra det institusjonelle rammeverket de opererer innenfor og se kritisk på egen praksis. Dette bringer oss over på avhandlingens andre teoretiske perspektiv som argumenterer for et kritisk og alternativt syn på politisk styring og dermed også på institusjoner.

### 1.4.2 Kjernebegreper og -argumenter i governance-teori

Begrepet *governance*, som på norsk kan oversettes til samstyring, var lenge relatert til *government*, til valgte organers politiske styring (Kjær 2004, Røiseland og Vabo 2008). Siden har *governance* fått et bredere innhold idet man ikke tar for gitt at politisk styring kun skjer innenfor rammen av slike organer men snarere er en miks av ulike aktørers styringsinnsats: offentlige myndigheter, private aktører og sivilsamfunnsaktører (Kooiman 2003, Kjær 2004, Sørensen og Torfing 2007). Det betyr ikke at samarbeid mellom organisasjoner og myndigheter ikke har funnet sted tidligere, men at en i større grad har blitt seg bevisst at styring foregår også utenfor de formelle politiske arenaene og at man har begynt å behandle denne utvidede formen for styring mer systematisk (Kooiman 2003).

*Nettverksbegrepet* står sentralt innenfor governancelitteraturen. Forholdet mellom de ovennevnte aktørene er preget av å være noe mer enn tilfeldig omgang, snarere omtales forholdet mellom dem som preget av gjentakende interaksjon. I governancelitteraturen er det mulig å spore flere betingelser for at nettverk opprettes.

For det første er forholdet mellom aktørene preget av en *gjensidig avhengighet* ikke minst i møtet med komplekse problemer (Kjær 2004:43, Kooiman 2003, Sørensen og Torfing 2007). Hver enkelt aktør vurderer egen måloppnåelse til å være bedre innenfor nettverket enn utenfor. Det betyr ikke at alle deltakerne nødvendigvis har en like sterk interesse eller nytte av nettverket. Men at de vurderer deltakelsen som fruktbar i forhold til de målene de ønsker å nå, enten dette er spesielle eller felles målsetninger (Kooiman 2003:19). Kooiman beskriver denne avhengigheten på følgende måte: "*No single actor, public or private, has the knowledge and information required to solve complex, dynamic and diversified societal challenges; no governing actor has an overview sufficient to make the necessary instruments effective; no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally*" (Kooiman 2003:11). Avhengigheten mellom aktørene gjør at forholdet mellom dem ofte blir omtalt som å være horisontalt snarere enn vertikalt relatert (Sørensen og Torefing 2007:9). For det andre er aktørene *operasjonelt autonome*, idet ingen overordnet myndighet kan tvinge aktører til å delta (Sørensen og Torfing 2007:9, Marin og Mayntz 1991). For å kunne delta i nettverket må deltakerne imidlertid ha en "stake", en interesse av og betydning for utkommet av samarbeidet, i tillegg til at de bidrar med ressurser de andre aktørene er avhengige av (Sørensen og Torfing 2007). Deltakelsen kan imidlertid variere i bredde og dybde: hvor bredt sammensatt og i hvilken grad

deltakerne har innvirkning på beslutninger, planer, problem definisjoner og lignende kan variere (Holsen 2000, Young 2000, Arnstein 1969). For det tredje opererer nettverket i seg selv også relativt uavhengig, i litteraturen omtales nettverk ofte som *selv-regulerende* (Sørensen og Torfing 2007:10). Det vil si at nettverket ikke er del av en hierarkisk styringskjede ei heller underlagt markedslover (ibid). Slik nettverksstyring sees derfor ofte som en form for styring som komplementerer hierarkiet og markedet som styringsmekanismer for allokering av ressurser, utøvelse av kontroll og koordinering (Rhodes 1996, Agranoff og McGuire 2001, Røiseland og Vabo 2008, Sørensen og Torfing 2007, Bouckaert et al 2010, Osbourne 2010). Imidlertid utelukker ikke disse styringsformene hverandre, snarere virker de parallelt. Flere mener derfor at nettverksstyringen opererer i ”skyggen av hierarkiet”, offentlige myndigheter har i større eller mindre grad betydning for nettverkets aktiviteter (Sørensen og Torfing 2009, Peters og Pierre 1998, Börzel 2011).

For det fjerde understrekes det i litteraturen at formålet med nettverksstyring er å skape en eller annen form for *offentlig merverdi*. Etablering av nettverk kan bidra til å motvirke fragmenteringen av offentlig sektor gjennom å være en arena hvor nøkkelpersoner møtes, tiltak koordineres, ressurser kan utnyttes mer effektivt og brukerne kan møte en sømløs tilgang til service (Pollitt 2003:35, Sørensen og Torfing 2009:237). Lignende samarbeid opprettes også mellom offentlige og private aktører i form av såkalte offentlig-private partnerskap hvor private finansielle ressurser og offentlige politiske og administrative ressurser kobles (Pierre og Peters 2008:27). Nettverksstyring kan også redusere kognitiv og strategisk usikkerhet (van Bueren et al 2003). Ved å inkludere relevante interesser i nettverket kan kunnskapsgrunnlaget for håndtering av komplekse problemer øke, noe som er beveggrunnen for å inkludere frivillige aktører i styringsnettverk (Weber og Khademian 2008, Sørensen og Torfing 2009:237). Videre kan gjentakende interaksjon mellom aktørene skape en felles forståelse av et gitt problem og mulige løsninger kan tre tydeligere fram (Agranoff og McGuire 2001). Ideelt sett vil styringsnettverk øke styringseffektiviteten og -kapasiteten ved å involvere nye aktører og dermed samle innflytelse og initiativ, skape en kobling fra det representative demokratiet til sivilsamfunnet og privat sektor, øke input og output legitimiteten til politiske vedtak, utvide rekkevidden til det offentlige ordsiftet og gi en mer fleksibel form for styring (Scharpf 1999, Sørensen og Torfing 2005, Fimreite 2005). I sum skal dette gi et bedre grunnlag for å håndtere komplekse problemer.

### 1.4.3 Hvorfor disse teoriene?

Governance- og diskursteori er valgt først og fremst av empiriske hensyn. Min ambisjon har vært å anvende det analytiske rammeverket som kunne bidra med begreper og teorier som støttet opp under analysen og som ledet meg til sider ved det empiriske materialet som jeg anså for å være de mest interessante og viktige både i forhold til den lokale virkeligheten og den faglige diskusjonen. Flere ulike perspektiver er testet ut underveis før jeg fant fram til de perspektivene som best belyste de sidene ved den lokale virkeligheten jeg mente var mest interessant å løfte fram. Blant annet ble det arbeidet med både governmentality-teori og Kingdons (1995) teori om hvordan ideer når opp på den politiske agendaen (multiple streams theory). Førstnevnte gir en god inngang til å forstå hvordan statlig politikk forstått som politiske rasjonaliteter operasjonaliseres i styringsteknologier med sikte på å disiplinere og aktivisere aktører på lavere nivåer i beslutningssystemet i ønsket retning (Rose og Miller 1992, Rose 1999, Dean 1999). Imidlertid gav dette perspektivet ikke den nødvendige nærheten til oversettelsesprosessene jeg ønsket å belyse. Kingdons teori framhever sammenfallet mellom et aktuelt problem, mulige løsninger og de politiske forhandlingene i forkant av et vedtak som

avgjørende for om det gitte problemet kommer opp på den politiske agendaen. Denne teorien dekomponerer den politiske prosessen på en interessant og nyansert måte. Imidlertid opplevde jeg at de begrepene Kingdon opererer med ikke fanget det essensielle i mitt empiriske materiale. I denne prosessen har det diskursive perspektivet vist seg å være nyttig og brukes i tre av artiklene. Grunnen er at folkehelse og bærekraftig utvikling er vage begreper som også er lite operasjonalisert fra myndighetenes side. Hva betyr det i praksis at norsk planlegging skal *”fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner”* og *”fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet”* (PBL 2008 § 1-1 og 3-1 f)? Med slik bredde i tolkningsmulighetene blir meningsformasjonen, virkelighetsforståelsen og ikke minst spenninger mellom ulike meninger og forståelser interessant: hvilke ideer, meninger og forståelser som er knyttet til bærekraftig utvikling og folkehelse og eventuelt hvilke institusjonaliserte praksiser folkehelse- og bærekraftdiskursen har munnet ut i .

Governance, eller det en på norsk kan kalle for samstyring, er blant annet et virkemiddel for å håndtere usikkerheten knyttet til komplekse problemer (van Bueren et al 2003, Røiseland og Vabo 2008). Dette er ikke minst tydelig på folkehelsefeltet hvor partnerskap mellom spesielt offentlige, men også private og sivilsamfunnsaktører integreres som en del av den nasjonale, offentlige folkehelsekjeden (St.meld 16 2002-2003:74). Innenfor planleggingen ser man at den hierarkiske forankringen som planleggingen tradisjonelt har hatt er komplettert med samstyringselementer. Partnerskap for folkehelse er nevnt, i tillegg kommer etablering av nærmiljøkonferanser /bydelmøter tidlig i planprosessen og nettverk og aktørers sterke rolle i planleggingen slik vi ser blant annet i artikkel 5. Governanceteorien åpner for å gjøre partnerskapsarbeid og planleggingens samstyringselementer til gjenstand for analyse. Jeg har likevel lagt vekt på å se samstyringspraksisene i kontekst ved å integrere også andre koordineringsmekanismer i analysen av partnerskaps- og planleggingsdataene, nærmere bestemt hierarkiske (artikkel 5) og markedsorienterte elementer (artikkel 2).

Både folkehelsemål og mål om bærekraftig utvikling utfordrer etablerte praksiser. Deres sektorovergrepene karakterer gjør koordinering og samarbeid til viktige håndteringsstrategier. For å fange eventuelle nye praksiser blir teorier med et spesielt fokus på å identifisere nye meninger, forståelser, produkter, prosedyrer, interaksjon, osv spesielt aktuelle. Både diskursteori og governanceteori har evne til å fange opp slik dynamikk. Diskursteori er opptatt av hvordan diskurser etablerer dominerende virkelighetsforståelser og hvordan ulike diskurser brytes mot hverandre for så å etablere nye diskurser. Videre er diskursteorien opptatt av hvordan diskurser institusjonaliseres, det vil si hvordan de legger grunnlaget for nye handlingsmønstre. Governanceteoriens åpne inngang til styring som noe som også foregår utenfor formelle organer gjør det mulig å identifisere i hvilken grad og på hvilke måter planleggingsprosesser engasjerer et mangfold av aktører som er nødvendig for å favne hele bredden i folkehelse- og bærekraftutfordringen.

#### **1.4.4 Teoriens kompatibilitet**

Governance- og diskursteori har flere møtepunkter. Begge har en nær relasjon til institusjoner og institusjonell teori ikke minst ved deres fokus på henholdsvis nettverk og diskurser som sentrale brikker i institusjonell endring. Begge teorier er i tillegg såkalte ”de-sentrale” teorier ved at de ikke har statlig sentralmakt som teoretisk utgangspunkt. Til sist har meningsformasjon en sentral plass i begge teorier. Dette begrunnes nærmere i det følgende.

Vi har allerede sett at det er en nær kobling mellom diskurser og institusjoner. Institusjoner er også et tema i governancelitteraturen, hvor nettverk sees som både en utfordrer (Rhodes 1996) og et tillegg til statlig styring (Peters og Pierre 1998). På den ene siden argumenteres det for at samstyring medfører en overgang fra government til governance, underforstått at det skjer på bekostning av den tradisjonelle hierarkiske styringen (Rhodes 1997). På den andre siden er en opptatt av at samstyring bidrar til statlig makt fordi den gjør det mulig for staten å nå grupper og håndtere problemstillinger som staten ellers har vanskelig for å kontrollere (Peters og Pierre 1998, Rose 1999). Om nettverksstyring har en negativ eller positiv effekt på statens styringskapasitet er imidlertid et empirisk spørsmål (Kjær 2004:11).

Det er bestemte former for institusjonell teori som har relevans for diskursteorien og governanceteorien som anvendes i avhandlingen. Det er vanlig å dele ny- institusjonell teori inn i en rasjonell, historisk og sosiologisk retning (Immergut 1998, Schmidt 2010). Den rasjonelle skolen innenfor ny-institusjonell teori analyserer rasjonelle aktørers valg i en situasjon hvor de er gjensidig avhengige (Immergut 1998:12). Videre har det vært en premiss innenfor rasjonell institusjonell teori at aktørers preferanser og de institusjonene de opererer innenfor er stabile (Schmidt 2010:6). Diskursteoriens vekt på det dynamiske forholdet mellom ideer – diskursene - og konteksten – de institusjonelle rammene - er derfor ikke kompatibelt med den rasjonelle retningen innenfor institusjonalismen. Historisk institusjonalisme forstår institusjoner som et sett med regelmessige praksiser som opererer innenfor regellignende rammer og er opptatt av hvordan institusjoner strukturerer handlinger og påvirker resultater gjennom stivhengighet (Schmidt 2010:10, Hall og Thelen 2009:9). Historisk institusjonalisme har vært mer åpen i forhold til ideers rolle i institusjoner (Schmidt 2010:10, Immergut 1998:17). Likevel er denne tradisjonen delt i dette spørsmålet, noen mener ideer er betinget av institusjoner, mens andre mener ideer kan være konstituerende for institusjoner (Schmidt 2010:10). Historisk institusjonalisme skiller seg imidlertid fra diskursteorien i at den ser institusjoner som noe som eksisterer utenfor aktørene (eksternt) mens en innenfor diskursteorien ser institusjoner som interne, idémessige konstruksjoner og strukturer (Schmidt 2010:12). Sosiologisk institusjonalisme fokuserer på de rammene institusjoner setter for hva som er passende handling, det March og Olsen (1989, 2009) kaller "logic of appropriateness". Her er ideer en integrert del av teorien i form av normer, forståelsesrammer og meningssystemer (Schmidt 2010:13). Diskursteorien har med andre ord mest til felles med sosiologisk institusjonalisme.

For governanceteorien er ikke koblingen til én av de tre ny-institusjonelle retningene like tydelig. Hver og en av dem kan belyse ulike sider av samstyringen. For det første setter rasjonell institusjonalisme fokus på de nyttemaksimerende sidene ved samstyring. Hva er push-faktorene som gjør aktørene interessert i samarbeid og pull-faktorene som gjør det vanskelig? For det andre bidrar historisk institusjonalisme med et perspektiv på nettverksstyring som et utslag av institusjonelle reformer som har bidratt til en mer fragmentert stat og hvor samstyring kan sees som et svar på denne fragmenteringen (Sørensen og Torfing 2007, Rhodes 1996). Videre kan historisk institusjonalisme gi innsikt i hvordan det over tid kan danne seg sti-avhengighet innenfor et nettverk basert på tidligere kompromisser og forhandlinger. For det tredje gir den sosiologiske institusjonalismen et fokus på aktørenes institusjonelle basis. Hvem som sees på som passende samarbeidspartnere kan bidra til å forklare aktørenes deltakelse i samarbeidsrelasjoner (Sørensen og Torfing 2007:35). Forklaringer kan også finnes i aktørenes omgivelser, myndighetene kan forvente at det etableres nettverksrelasjoner, slik partnerskap for folkehelse er et eksempel på (Meyer og Rowan 1977, Røvik 1992). Imidlertid er det et poeng at for at institusjonell teori skal ha relevans for



governanceteorien bør den basere seg på et bredere institusjonalismebegrep hvor også samstyring og samarbeid utenfor formelle politisk-administrative organisasjoner kan inngå.

Både diskursteori og governance teori hevder å tilføre et fokus på institusjonell endring som institusjonell teori har vanskelig for å forklare. Disse teoriene sees derfor som et supplement og en videreutvikling av institusjonell teori (Schmidt 2010, Hajer 2004, Kjær 2004, Kooiman 2003, Börzel 2011). Institusjoner kan defineres som: "... *cognitive, normative and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behaviour. Institutions are transported by various carriers – cultures, structures and routines – and they operate at multiple levels of jurisdiction*" (Scott 1995:33). Institusjonell teori har som mål å analysere effekten av institusjoner på kollektiv handling (Immergut 1998). Institusjoner sees med andre ord som viktige for å forstå handling uten at det gjør det mulig å forutsi individers handlinger av den grunn (ibid). Institusjoner betinger individuell atferd, men samtidig er det mulig for refleksive aktører å ta egne kreative valg som over tid kan skape institusjonell endring. Både diskurs- og governance teori hevder imidlertid at slike endringer vanskelig kan forstås ved hjelp av institusjonell teori alene.

Som vist over, argumenterer diskursteorien for at institusjonell endring starter med framveksten av nye diskurser som utfordrer etablerte, hegemoniske diskurser og deres institusjonelle strukturer (Hajer 1995, Schmidt 2010). I nettverksteorien er dette mindre artikulert, men likevel til stede (Kjær 2004:10, Kooiman 2003:19). Nettverksstyringen sees ofte som del av en videre, institusjonell kontekst slik at det i liten grad er snakk om et brudd med institusjonell teori snarere et endret blikk på institusjoner (Pierre 1999)– fra normer, regler og prosedyrer til samarbeidende aktører. Utgangspunktet er med andre ord et annet, en starter med å studere samarbeidende aktører for så å identifisere institusjonelle strukturer som springer ut av dette samarbeidet. På denne måten kan en hevde at en studerer institusjoner "in the making": nye samarbeidsstrukturer og aktører skaper nye ideer og målsetninger. Samtidig utfordrer nettverksstyring eksisterende demokratiske normer fordi politisk ansvarlighet, legitimitet og deltakelse må sikres på nye og andre måter enn gjennom tradisjonelle politiske organer (Sørensen og Torfing 2005, Kjær 2004). Både diskurs- og governance teori er med andre ord det man kaller for "decentered theories", det vil si at man ikke tar utgangspunkt i sentralmakten og dets apparat i analysen av sosiale fenomener. Dette åpner for et fornyet blikk på politiske prosesser hvor samfunnsmessige trender blir mer framtrædende. Begge teorier tilfører derfor et alternativt syn på offentlig politikk og administrasjon.

Ifølge Jacob Torfing (2004:22-23) leder et diskursivt utgangspunkt for det første til forskningsspørsmål innrettet mot å belyse et bestemt problem og dets implikasjoner snarere enn å bygge generelle teorier innenfor et bestemt felt. For det andre har en ikke bestemte interesser eller strukturer som utgangspunkt, i stedet er etablering av strukturer og institusjoner en sentral del av selve analysen. For det tredje tilfører diskursteorien et fokus på språk og hvordan språket er sammenvevet med handlinger. For det fjerde har diskursteorien som utgangspunkt at historien ikke er lineær, men snarere er markert ved dynamiske endringsprosesser hvor etablerte og nye diskurser medfører politiske dragkamper som endrer den sosiale organiseringen. For det femte har diskursteorien et tydelig fokus på makt og maktkamper som ikke handler om ressurser eller kapasiteter, men om etablering av mening og identitet. For det sjette ser en på diskurser som drivkraften bak etableringen av kollektive identiteter og grupper. Disse tas ikke for gitt, men en setter snarere lys på hvordan slike kollektiver etableres. Diskursteorien er ikke alene om å sette fokus på de

ovennevnte temaene, imidlertid innebærer det diskursive utgangspunktet hvor strukturer og institusjoner ikke tas for gitt et potensial for å identifisere nye strukturer og institusjoner.

Governanceteoriens "de-sentrale" utgangspunkt gir seg for det første utslag i at relasjonen mellom aktørene anses for å være *plurisentrisk* snarere enn unisentrisk eller multisentrisk som innenfor en hierarkisk eller markedsbasert styringsform (Sørensen og Torfing 2007:11). Hierarkiet baserer seg på statens makt og sentralitet. Alle andre aktører er "undersåtter" med klare lovregulerte rettigheter og plikter. Markedet reguleres av et ubegrenset antall aktørers egeninteresse og er således, i en ren form, ikke bundet av konkrete formål eller forpliktelser. Deltakerne i governancenetttverk er autonome, men gjensidig avhengige. De produserer målsettinger og tiltak av offentlig verdi i fellesskap (ibid). For det andre er beslutningstaking innenfor et nettverk et utslag av refleksiv samhandling hvor aktørenes gjensidige avhengighet skaper potensial for forhandlinger med sikte på å finne fram til felles beslutninger og kollektive løsninger (Sørensen og Torfing 2007:12). Dette står i kontrast til hierarkiets vekt på detaljerte reguleringer og markedets avhengighet av den "usynlige hånd". For det tredje baseres ikke etterfølgelse av vedtak på juridiske sanksjoner eller økonomisk tap som i henholdsvis hierarkiske og markedsbaserte styringsformer, snarere er en avhengig av at tillit og felles forpliktelse etableres som følge av nettverkets egne normer og regler (Sørensen og Torfing 2007:12). Samstyring portretteres dermed som en styringsform for allokering av byrder og goder på lik linje med hierarkiet og markedet.

En siste likhet mellom governance- og diskursteori er deres relasjon til meningsdanning. I diskursteorien er etablering av mening det sentrale forskningsobjektet. I nettverksstudier spiller meningsdanning en mer indirekte rolle ved at ideer og verdier hos aktørene er utgangspunkt for etablering av nettverk (Pierre 1999). Videre har vi sett at nettverket produserer mening som følge av gjentakende forhandlinger og interaksjon. Nettverket har med andre ord både en eksogen og endogen relasjon til mening. I studiet av diskurser finner en ikke det samme materielle utgangspunktet, hovedhensikten er å forstå hvordan mening konstrueres på et bestemt problemområde (Howarth 2004). Likevel foregår meningsformasjon i en kontekst som både påvirker og blir påvirket av meningsformasjon. Flere ser det derfor som et sentralt poeng å se diskurser i lys av deres sosiale og fysiske kontekst (Hajer og Versteeg 2008:12, Murdoch 2009).

### **1.4.5 Teoretisk utvelgelse**

Hovedfokus i avhandlingen er møtet mellom ideer og ambisjoner om bærekraftig utvikling og folkehelse på den ene siden og lokale planleggingspraksiser på den andre. Teoriene som anvendes plasserer seg nettopp i dette skjæringspunktet mellom ideer og institusjonelle praksiser. Både Schmidts diskursive institusjonalisme og Hajers diskursanalyse kombinerer det diskursive med det institusjonelle. Også min bruk av governance-teori er nært koplet til den institusjonelle konteksten. Oppmerksomheten rettes mot forholdet mellom institusjonelle forventninger i kommunenes omgivelser (fylke og stat) og deres fortolkninger av disse forventningene. Spørsmålet er hvordan lokale aktører handler i forhold til disse forventningene slik dette uttrykker seg i kommunale planer, i konkrete planprosesser og i lokale partnerskap.

## 1.4.6 Kritiske spørsmål og argumenter

Det ligger i det som er sagt over at de teoriene som er anvendt antar at staten fortsatt er en viktig politisk aktør til tross for at andre aktørers betydning har økt. Spesielt i de første årene hvor governance slo igjennom som teoretisk perspektiv på politisk styring, argumenterte enkelte for at staten var i ferd med å bli "hulet ut" (Rhodes 1996). Statens svekkede stilling ble forstått som et utslag av den manglende evnen til å løse presserende problemer og det økte fokuset på markedsløsninger. Både i form av styringsmetoder- og reformer inspirert av privat sektor og privatisering av service og tjenester som tidligere ble utført av det offentlige (Rhodes 1996, Goldsmith and Eggers 2004, Sørensen og Torfing 2007). Imidlertid, særlig i en skandinavisk virkelighet, spiller staten fortsatt en viktig rolle. Markedsinspirerte reformer har i mindre grad funnet fotfeste her enn i andre deler av verden (Christensen og Lægred 2004, Mydske et al 2007). Hierarkiet er fortsatt gravitasjonssenteret for politisk styring, blant annet initieres ofte nettverk og partnerskap av det offentlige. Samtidig er det slik at markedsbaserte reformer og innføring av nettverksstyring ikke nødvendigvis medfører færre regler (Olsen 2005:14). Og til tross for at planleggingspraksiser og nettverksstyring involverer andre og flere aktører enn tidligere, foregår disse prosessene i "skyggen av hierarkiet" ved at det offentlige tar initiativet til samarbeid og er en viktig deltaker i dette samarbeidet (Sørensen og Torfing 2009, Peters og Pierre 1998, Börzel 2011).

Governanceteorien har en normativ side. I litteraturen argumenteres det for nødvendigheten av nettverksstyring for å kunne møte komplekse problemer og fragmenteringen av offentlig sektor. Samtidig peker sivilsamfunnsforskningen på en endring i sivilsamfunnsorganiseringen. Fra de brede massebevegelsene til mer ad hoc og saksrettet mobilisering (Wollebæk 2008, Tranvik og Selle 2007). Hvordan dette påvirker betingelsene for samstyring diskuteres i liten grad i governancelitteraturen. Denne litteraturen synes å inneholde en implisitt forståelse av at individer og grupper har kapasitet og mulighet til å delta i nettverksarbeid. Få fokuserer på sivilsamfunnets begrensede ressurser til å delta i dette samarbeidet. Det er en systematisk skjevhet i forhold til fordelingen av tids- og økonomiske ressurser mellom sivilsamfunnsaktører på den ene siden og private og offentlige aktører på den andre. Private og offentlige aktører har i motsetning til sivilsamfunnsaktører anledning til å delta i nettverksarbeid i arbeidstiden. Artikkelen er et forsøk på å sette fokus på sivilsamfunnsaktørene og deres deltakelse i partnerskapsarbeidet, nettopp med utgangspunkt i en slik kritikk av nettverksteorien.

Diskursteorien er et viktig referansepunkt for artiklene i avhandlingen. Som vi har sett over i presentasjonen av kjernebegrepene og argumentene i teoriene, inneholder diskursteorien et rikt analyseapparat. Imidlertid er en vanlig innvending mot diskursteori at den inneholder få teoretiske forventninger (Torfing 2004:19). Diskursteorien fokuserer hovedsakelig på å skape forståelse for et problem gjennom å studere diskursers oppbygning, posisjon og transformasjon (ibid). I dette ligger det også en kime til forklaring fordi en gjennom en større forståelse for et fenomen også kan bli i stand til å forklare det på en bedre måte. Samtidig er dette ikke forklaring i vanlig forstand. Diskursteorien antar ikke på forhånd at sosiale fenomener kan forklares av bestemte kausale forhold. Det betyr at det er vanskeligere å kunne forutsi sosiale fenomeners utvikling. Med utgangspunkt i avhandlingens hovedproblemstilling anses dette ikke som et problem. Målet her er å identifisere og forstå lokale oversettelsesprosesser, ikke å finne fram til mekanismer som leder til den ene eller andre oversettelsen. Dette fører oss over på de metodiske valgene som er blitt gjort i løpet av

avhandlingen. I den kommende seksjonen vil avhandlingens empiriske basis samt metodiske valg og refleksjoner belyses.

## **1.5 Empiri og metodevalg**

Avhandlingen består av en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. På bakgrunn av avhandlingens eksplorerende og delvis også interpretative teoretiske utgangspunkt kunne en forvente at kvalitative metoder ble foretrukket. Imidlertid har en de senere årene sett en oppmykning av den tidligere konflikten mellom kvantitativ og kvalitativ forskning ikke minst i form av økt fokus på å blande metoder ("mixed methods"/"trianglering") (Cresswell et al 2003, Johnson et al 2007). Også interpretative og diskursteoretiske posisjoner anerkjenner at disse ontologiske utgangspunktene ikke knytter an til en bestemt metode (Bevir og Rhodes 2006:77, Howarth 2004). Det som imidlertid har betydning er hvordan en velger å behandle dataene, nærmere bestemt at en innenfor en diskursteoretisk forståelsesramme har fokus på meningsformasjon og fortolkning og hvordan denne viser seg i konkrete handlinger (Bevir og Rhodes 2006:77). Jeg deler denne pragmatiske holdningen til metodevalg. Avhandlingen uttrykker nettopp en anerkjennelse av betydningen av å kombinere ulike metoder.

Artiklene baserer seg på følgende datamateriale:

1. Nasjonale policydokumenter, proposisjoner og lovverk
2. Surveydata fra planleggere og folkehelsekoordinatorer/ansvarlig for folkehelse i alle norske kommuner fordelt på to ulike undersøkelser: Helse i plan/partnerskapsundersøkelsen og kommunehelseprofil-undersøkelsen.
3. Fire case-studier i to norske og to svenske kommuner hvor empirien består av lokale plan- og strategidokumenter og strukturerte og semi-strukturerte intervjuer med lokale aktører.
4. Intervjudata om lokalt folkehelsearbeid fra et utvalg kommuner og fylkeskommuner gjennomført av en samarbeidende organisasjon, Møreforskning. Disse dataene er integrert i artiklene enten som referanselitteratur (artikkel 1) eller ved at prosjektleder hos Møreforskning er medforfatter (artikkel 2).

Jeg vil først presentere empiri og metodevalg i forhold til surveydataene, deretter gjøre tilsvarende for case-studiene og dokumentanalysen av nasjonale dokumenter. Presentasjonen vil ha et spesielt blikk på undersøkelsenes representativitet (validitet) og eventuelle måleutfordringer (reliabilitet). Videre vil jeg argumentere for synergieffektene av å kombinere ulike datakilder. Jeg avslutter denne seksjonen med en refleksjon over metodevalgene som har blitt gjort underveis i innsamlingen og analysen av dataene.

### **1.5.1 Surveydataene: Empiriske og metodiske vurderinger**

Survey som metode for datainnsamling ble valgt fordi jeg ønsket å kartlegge i hvilken grad de tre folkehelseiltakene kommunehelseprofiler, helse i plan og partnerskap for folkehelse er tilstede i lokal planleggingspraksis. Undersøkelsens univers er planleggere og folkehelsekoordinatorer (eller lignende) i alle norske kommuner. Det ble laget ett skjema for kommunehelseprofil-undersøkelsen (vedlegg 5) og to ulike skjemaer som begge dekket helse i plan og partnerskap for folkehelse (vedlegg 6 og 7). Skjemaene utarbeidet i forbindelse med helse i plan og partnerskap for folkehelse hadde en

stamme av like spørsmål, men inneholdt samtidig spørsmål tilpasset henholdsvis kommuneplanleggere og folkehelsekoordinatorer. Planleggerne fikk spørsmål om integreringen av folkehelse temaer i planleggingen mens folkehelseansvarlige fikk spørsmål som berørte folkehelsearbeid generelt og partnerskap for folkehelse spesielt. På den måten fikk hver av disse respondentene spørsmål som var aktuelle for deres arbeidsoppgaver. Samtidig gjorde stammen av like spørsmål det mulig å sammenligne svarene deres. Spørreskjemaet om kommunehelseprofiler ble sendt ut 11. mars 2008, mens skjemaet om helse i plan/partnerskap ble sendt ut to måneder senere, 8. mai 2008.

Etter en samlet vurdering av økonomiske rammer, brukervennlighet og etterarbeid i tilknytning til postal og elektronisk spørreskjemaundersøkelse, ble elektronisk spørreskjema valgt. Det gir respondentene mulighet til å bruke tid på å svare og eventuelt trekke inn kollegaer ved behov. Dette er viktig ikke minst i forhold til folkehelsearbeid som er tverrfaglig og tverrsektorielt, og derfor krever innhenting av informasjon fra medarbeidere for å kunne besvare skjemaet. Samtidig er det ressursbesparende både for respondenten og forskeren: respondenten trenger bare å forholde seg til de spørsmålene som er relevante for dem fordi et nei-svar leder respondenter forbi etterfølgende spørsmål av samme type, mens forskeren slipper manuell etterbehandling av spørreskjemaene.

Imidlertid reiser denne formen for survey spørsmålet om hvordan komme i kontakt med de respondentgruppene en ønsker å nå. Én mulighet er å finne fram til lister med kontaktinformasjon til de ønskede respondentgruppene slik at undersøkelsen kan sendes direkte til deres e-postadresse. Dette ble ikke valgt av to grunner. For det første er et problem med slike lister er at de lett blir utdaterte. Folk skifter jobb og de må derfor oppdateres ofte hvis de skal kunne brukes. For det andre fantes det ikke tilgjengelige lister med kontaktinformasjon til de respondentene vi var interessert i å nå. For å få tak i kontaktinformasjon var en mulighet som ble vurdert å ta en ringerunde til fylkeskommune eller fylkesmann for å spørre dem om slik informasjon. Men vi har erfaring med at den informasjonen disse har om kommunale aktører kan være mangelfull. For det første er slik informasjon forgjengelig fordi folk skifter jobb. For det andre har ikke fylkesmenn og fylkeskommuner nødvendigvis oversikt over kommuneplanlegger/ansvarlige for kommuneplanlegging og folkehelsekoordinator/ ansvarlige for folkehelse i alle fylkets kommuner. Basert på gode erfaringer fra kolleger valgte vi derfor å sende spørreundersøkelsen elektronisk til alle norske kommuners e-postmottak med oppfordring om å videresende til kommuneplanlegger/ansvarlige for kommuneplanlegging og folkehelsekoordinator/ ansvarlige for folkehelse i kommunen. Tekst i e-postene til postmottak ligger med som vedlegg 1-4.

Framgangsmåten med å sende elektronisk spørreskjema til kommunens postmottak for at de skal sende det videre, har sine svakheter. For det første er det slik at postmottak kan ha sendt undersøkelsen til andre ansatte i kommunen enn de vi var ute etter. Der vi har fått henvendelse fra postmottak eller andre aktører i kommunen, kunne vi rette opp misforståelser. Men det er selvfølgelig ikke alle mottakere som har tatt bryet med å spørre oss dersom de har vært usikre. Postmottaket i mange kommuner mottar store mengder informasjon hver dag, de har ikke nødvendigvis anledning til å gi hver enkelt henvendelse en grundig gjennomgang. Besvarelsen på undersøkelsen kan derfor være gitt av andre enn for eksempel folkehelsekoordinatoren, selv om kommunen har en ansatt i denne stillingen.

Imidlertid er treffsikkerheten tilfredsstillende. Undersøkelsene ble som sagt stilet til planleggere og folkehelsekoordinatorer/ansvarlige for folkehelse i alle norske kommuner. Felles for respondentene som representerer kommunenes folkehelsearbeid (folkehelsekoordinator) er at de er å finne innenfor mange ulike stillingskategorier som alle er involvert i forebyggende og helserelatert arbeid. Videre viser resultatene at respondenten som representerer kommunenes planleggingsvirksomhet (planleggere) at hoveddelen av respondentene er involvert i kommuneplanlegging, enten direkte i praksis eller i en ledelsesfunksjon. En mindre andel av respondentene, både i undersøkelsen om kommunehelseprofil og helse i plan-/partnerskapsundersøkelsen, er vanskelige å relatere direkte til planleggingsaktiviteter. Enten fordi det ikke går fram av tittelen deres hva de jobber med, eller fordi de jobber med områder som ikke umiddelbart kan kobles til planleggingsvirksomhet. Størrelsen og ressursituasjonen til norske kommuner varierer og dermed også deres plankompetanse (Aall et. al 2008). Denne skjvheten reflekteres i materialet og vurderes som representativt for situasjonen i norske kommuner. Kommunene hvor det ikke er en planlegger som har besvart er derfor ikke tatt ut av datamaterialet.

### *Svarprosent*

Kommunehelseprofil- undersøkelsen oppnådde en svarprosent på 63, 5 prosent (273 respondenter) fra planleggerne og 56 prosent (241 respondenter) fra folkehelsekoordinatorene. Helse i plan/partnerskapsundersøkelsen hadde en svarprosent på 70 prosent (301 respondenter) fra folkehelsekoordinatorer/ansvarlige for folkehelse, mens det tilsvarende resultatet for kommuneplanleggere var 75 prosent (322 respondenter). Dette vurderes som tilfredsstillende gitt at spørreskjemaene omhandler et nytt og delvis ukjent tiltak (kommunehelseprofiler) og komplekse spørsmål (folkehelse – helse i plan/partnerskap). Imidlertid gjelder det for alle undersøkelsene at ikke alle respondentene har svart på alle spørsmålene. Valg av undersøkelsesmetode og svarprosent omhandler spørsmål om validitet. Når fokus nå flyttes til operasjonaliseringer og databehandling, står undersøkelsenes reliabilitet i fokus.

### *Operasjonaliseringer*

Folkehelse er, som vi har sett, et mangfoldig og bredt tema, noe som gjør at det må videre operasjonaliseres for å kunne måles på en god måte. Operasjonaliseringsprosessen startet med at det ble laget en oversikt over aktuelle folkehelse temaer i offentlige dokumenter på folkehelsefeltet, folkehelse litteratur og generell kunnskap om feltet. Denne lista ble siden diskutert med oppdragsgiver og samarbeidspartneren i prosjektet, Møreforskning Volda. Til slutt konsulterte vi et knippe kommuneplaner for å se om de temaene vi hadde kommet fram til harmonerte med operasjonaliseringer i disse planene. Nye temaer som ikke var dekket i den opprinnelige lista ble tatt inn. Å lage slike operasjonaliseringer handler ikke bare om å finne fram til temaer som er uttømmende, som reflekterer den lokale virkeligheten og nasjonale satsingsområder. En er også nødt til å ta hensyn til at antall svaralternativer skal være håndterbar for respondenten. Dermed bør antallet holdes nede. Samtidig bør svaralternativene være gjensidig utelukkende, noe som er vanskeligere å få til jo flere temaer du velger å bringe inn. På bakgrunn av slike vurderinger endte vi opp med en liste på 16 folkehelse temaer som vist i tabell 2.

Tabell 2 *Folkehelse temaer i undersøkelsen*

Posisjon i norsk folkehelsepolitikk	Folkehelse tema
Kjernetemaer	Tobakk, ernæring, fysisk aktivitet, sosial ulikhet i helse, mental/psykisk helse, rusforebygging
Rutiniserte aktiviteter	Miljørettet helsevern, smittevern, tannhelse
Fysiske temaer	Universell utforming, grønt- friluftsområder, samordnet areal- og transport
Samfunnsutviklingstemaer	"Kultur og helse", "sosiale og fysiske møteplasser", "trygghets-/kriminalitetsforebygging", "skade- og ulykkesforebygging"

Denne tabellen finnes i artikkel 1, men artikkelformatet tillot ikke en grundig gjennomgang av årsakene til at disse temaene ble valgt som mål på integreringen av folkehelse i planleggingen. Jeg vil derfor begrunne valget av disse temaene nærmere her. *Kjernetemaene* har i følge norsk folkehelsepolitikk stor betydning for folkehelsen og er derfor utpekt som satsingsområder med egne handlingsplaner, opptrappingsplaner eller strategier (St meld 16 2002-2003, St meld 20 2006-2007, St meld 25 1996-1997, Departementene 2005, Helse- og omsorgsdepartementet 2006, Helse- og omsorgsdepartementet (uten årstall), Departementene 2007). Kategorien *rutiniserte aktiviteter* inneholder også viktige folkehelseområder, men de har i større grad enn kjernetemaene blitt institusjonalisert som en del av arbeidet til kommunehelsetjenesten/fylkeshelsetjenesten ikke minst som følge av at de er lovbestemte oppgaver gjennom kommunehelsetjenesteloven, tannhelseloven og smittevernloven. *Fysiske temaer* inneholder viktige plantemaer med relevans for folkehelsen. Universell utforming øker tilgjengeligheten for folk med nedsatt funksjonsevne, grønt- og friluftsområder gir mulighet for fysisk aktivitet og naturopplevelse som begge deler anses å være helsefremmende (Bowler et al 2010, Kurtze et al 2009, Departementene 2005). Samordnet areal- og transport handler om å skape arealer som øker bruk av kollektivtransport og legger til rette for syklende og gående. En fellesnevner for disse tre temaene er dermed at de bidrar til fysisk aktivitet og/eller økt tilgjengelighet. *Samfunnsutviklingstemaer* omfatter temaer som er knyttet til det å skape "gode lokalsamfunn" hvor folk føler trygghet og inkludering.

I artikkel tre brukes surveydata til å gi innblikk i ikke-offentlige aktører som hyppigst deltar i lokale partnerskap for folkehelse. Operasjonaliseringen er gjengitt i tabell 3.

Tabell 3 *Operasjonalisering av ikke-offentlige deltakere i partnerskap for folkehelse*

Organisasjoner for fysisk aktivitet	Idrettslag, friluftsansjoner,
Organisasjoner for helse	Helseorganisasjoner/organisasjoner for brukere av helsetjenester (Mental Helse, FFO etc.), rådet for funksjonshemmede eller mennesker med annen funksjonshindring
Organisasjoner for bestemte sosiale grupper	Seniororganisasjoner/ eldreråd, barne- og ungdomsorganisasjoner, innvandrersorganisasjoner
Private aktører på folkehelsefeltet	Private frivillighetssentraler, private bedrifter, private barnehager, næringslivsorganisasjoner

Aktørene over utgjør viktige deltakere i folkehelsearbeidet lokalt basert på prosjektgruppen og oppdragsgivers kunnskap. De kan deles inn i fire grupper: Organisasjoner der målet er å fremme fysisk aktivitet, organisasjoner med sikte på å fremme helse, organisasjoner for bestemte sosiale grupper og private aktører på folkehelsefeltet.

I etterpåklokskapens lys er det tydelig at operasjonaliseringen av aktører i partnerskap for folkehelse som er vist i tabell tre over kunne hatt en større bredde. Ikke minst mangler de gamle massebevegelsene: politiske partier og arbeiderbevegelsen. Oppmerksomheten var i for stor grad rettet mot moderne sivilsamfunnsaktører slik at de historisk tunge og innflytelsesrike aktørene ble glemt. Heldigvis tilbys respondenten en "andre" kategori som gjør det mulig for dem å legge til aktører de mangler i den lista de ble presentert. Aktørene som oppgis i denne under andre-kategorien samstemmer ikke med de to "glemte" organisasjonene. Imidlertid kan lista slik den er satt sammen ha bidratt til å lede oppmerksomheten bort fra det bestående og dermed er det en mulighet for underrapportering av politiske partier og arbeiderbevegelsen. I ettertid har jeg vært med å gjennomføre en ny kartlegging av kommunenes folkehelsearbeid. Her ble politiske partier og fagbevegelsen inkludert. Resultatene fra denne nye undersøkelsen viser at disse organisasjonene i liten grad deltar i samarbeid om folkehelse (Helgesen og Hofstad 2012).

### ***Databehandling***

Dataene har blitt analysert ved hjelp av SPSS. Analysene bygger hovedsakelig på enkle frekvensfordelinger og krysstabeller som viser enhetenes fordeling på en eller to variabler (Hellevik 1993:264). I tillegg er en additiv indeks konstruert for dataene som omhandler helse i plan. Den additive indeksen gir et samlet uttrykk for antall planforankringer til hvert av de 16 folkehelse temaene og gir dermed et mer oversiktlig bilde av disse temaenes integrering i kommunal planlegging (Hellevik 1993:263). Slik kombinerings av variabler som ved konstruksjon av additiv indeks, forenkler virkeligheten. For eksempel går det ikke fram av den additive indeksen hvilken av de fire plantypene folkehelse temaene er forankret i. Men samtidig bidrar den til å styrke datas reliabilitet og validitet. Ved å slå sammen flere målinger av samme egenskap reduseres utslaget av tilfeldige feil i datamaterialet, fordi et samlet uttrykk for flere variabler sannsynliggjør at feilene motvirker hverandre når den endelige skåren beregnes (Hellevik 1993:265). Dermed styrkes datas



reliabilitet. Videre gir sammensatte mål mulighet til å få med flere aspekter ved det en studerer, noe som styrker datas validitet. Den additive indeksen uttrykker dybden i forankringen av folkehelsemaene i kommunal planlegging ved at en får et samlet uttrykk for alle plantyper.

### 1.5.2 Case-studiedataene: empiriske og metodiske vurderinger

Case-studiemetoden står i en ontologisk mellomposisjon mellom det ideografiske og nomotetiske idealet hvor førstnevnte konsentrerer seg om det en anser for å være en unik case, mens sistnevnte er ute etter å finne generelle mønstre og dermed ønsker flere sammenlignbare case (Gerring 2004:351-352). Case-studier er mye brukt i statsvitenskapen og er mangfoldig, både i form av hvordan denne metodikken brukes og hvordan den defineres (George og Bennet 2004, Yin 1994). Samtidig er ikke litteraturen entydig på hva en case-studie er og hva en slik studie kan brukes til (Gerring 2004). Før jeg kommer inn på min bruk av case-studier vil jeg derfor bruke litt tid på å presentere ulike syn på hva en case-studie er og relatere dem til mitt eget arbeid.

I Yin (1994:13) sin grunnbok om case-studier defineres slike studier som: *“An empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident”*. Definisjonens første del viser til case-studien som en metode rettet inn mot å skaffe dybdekunnskap om et fenomen. Fokus er på å studere fenomenet innenfor den konteksten det er en del av. Samtidig legges det vekt på at studien skal rette seg inn mot et samtidig fenomen, altså ekskluderes studiet av historiske case. Som vi skal se er dette ikke en begrensning andre forfattere legger vekt på. I den andre delen av Yin sin definisjon sier han at case-studier er spesielt egnet når grensen mellom fenomenet og dets kontekst ikke er klar. Hvilke typer case ekskluderes av denne presiseringen? Hvis en slik presisering skal ha noen funksjon, bør den kunne brukes som retningslinje for når en case-studie er relevant og når den ikke er relevant. Jeg har vanskelig for å kunne se hvilke fenomener som ikke er nært knyttet til sin kontekst. Når Yin utdyper dette spørsmålet legger han vekt på andre metoder (eksperimenter og surveyer) sin dekontekstualitet. Jeg forstår ham derfor dit hen at det er undersøkelsens problemstilling som avgjør om en case-studie bør anvendes eller ikke. Er en interessert i kontekstuelle data, vil case-studier gi nyttig informasjon. Yin vektlegger videre at dataene innefor en case-studie kan samles inn ved hjelp av mange ulike former for metoder, en case-studie er i følge ham derfor både en metode for datainnsamling og en type forskningsdesign (ibid).

Mens Yin vektla case-studiers kontekstuelle fokus, har nyere definisjoner lagt større vekt på å relatere case til fenomener av samme type for på den måten å kunne definere universet en case er relevant for. Hva en case er en case av står dermed i fokus. Gerring (2004:342) definerer case-studier som *“en intensiv studie av en enkelt enhet med hensikt å forstå en større klasse av lignende fenomener”*. George og Bennet (2004:17-18) ser case-studier som *“et tilfelle av en type hendelser”* (an instance of a class of events). En type hendelser viser her til et fenomen av vitenskapelig interesse som revolusjoner, lokalvalg eller, som i mitt tilfelle, håndtering av folkehelse og bærekraftig utvikling i lokale planleggingspraksiser. Gerring ser case-studien som en form for intensiv datainnsamling noe jeg forstår som å være på linje med Yins vektlegging av fenomenets kontekst. Men samtidig understreker Gerring (2004:345) at en i tillegg til å finne ut hva som er spesielt for en case gjerne vil finne ut hva som er generelt for det. Dette poenget deles av George og Bennet (2004) hvis definisjon vektlegger generaliseringspotensialet til en case. Ved å definere hva casene er et case av, sier en samtidig hvor langt det er mulig å trekke case- studiens resultater.

Noe av case-studiers styrke er nærheten til det studerte fenomenets kontekst, slik Yin var opptatt av i sin definisjon gjengitt over. I forhold til metoder som er mindre sensitive for den sosiale konteksten, som surveyer, har case-studier den styrken at det er mulig å identifisere de indikatorene som best representerer de teoretiske begrepene en ønsker å studere (George og Bennet 2004:19). Dermed styrkes dataenes begrepsvaliditet (ibid). Videre er det slik at metoden gir innsikt i uventede og kontekstuelle variable og åpner for at avvikende funn etterforskes videre og genererer nye hypoteser og teorier mens dette kan være et problem for statistiske metoder (George og Bennet 2004:20-21). Case-studier er dermed en fordel i eksplorerende forskning (Gerring 2004:349-350).

### *Metodiske vurderinger*

I mine case-studier har jeg, som Gerring, vært opptatt av både å skaffe dybdekunnskap om et fenomen og samtidig være i stand til å relatere denne kunnskapen til en større klasse av lignende fenomener med sikte på å kunne si noe generelt om det fenomenet jeg er interessert i. Det fenomenet jeg har studert er lokale planleggingspraksiser relatert til oversettelsen av bærekraftighetsambisjonen. Disse dataene er grunnlaget for artikkel tre, fire og fem. Enheten er med andre ord kommuner hvor casene er eksempler på planleggingspraksiser, nærmere bestemt kommuneplaner og planleggingsprosesser. I utgangspunktet gjør det alle kommuner til mulige case. Jeg har imidlertid lagt noen kriterier til grunn for utvelgelsen av case.

Det første kriteriet er at kommunen skulle ha bærekraftig utvikling som en uttalt ambisjon for planleggingen. For å få innsikt i hvordan bærekraftig utvikling håndteres i planleggingen trengte jeg case hvor dette var et aktuelt tema. Casene som ble valgt skulle derfor ha bærekraftig utvikling som et uttalt mål i kommuneplanen. Det andre kriteriet tar utgangspunkt dels i tidligere planforskning som viser at kommuner som opplever press på arealene sine i større grad bruker plansystemet til å regulere arealbruk, dels i den effekten press har på planleggingsprosessen (Saglie et al 2006). I kommuner som opplever press på arealene får en tydeliggjort interessenmotsetninger idet aktører posisjonerer seg i forhold til den aktuelle saken. På den måten får en innsikt i aktørenes argumenter og hvordan de samhandler for å finne løsninger på det aktuelle problemet.

Presiseringen vist over gjør det mulig å kunne si noe mer substansielt om casenes generaliseringspotensial fordi gjennom kriteriene trer det fram en mer finmasket definisjon av casene i avhandlingen. For det første er dette kommuner som er ambisiøse i forhold til å skape en bærekraftig utvikling. For det andre er det kommuner som ligger geografisk sentralt til, de er bykommuner. Dette er den klassen av enheter som case-studiene gir innsikt i. Likevel er det ikke slik at konklusjonene som blir trukket på bakgrunn av case-studiene kun har relevans for ambisiøse bykommuner. De har også en mer generell interesse fordi alle kommuner (i Sverige og Norge) er forventet å gjøre bærekraftig utvikling til et formål for kommuneplanleggingen. Dermed har kunnskap om disse kommunenes erfaringer med bruken av planredskapet i forhold til å skape bærekraftige løsninger interesse for alle kommuner.

Jeg har valgt å gjennomføre en komparativ case-studie av fire kommuners planleggingspraksiser. Grunnen til at jeg har valgt flere case er at det gjør det mulig å kontrollere for kontekstuelle variabler og dermed kunne si hvor unike eller vanlige spesifikke funn er (Pierre 2005:454). Samtidig åpner komparasjon for identifikasjon av felles mønstre i hvordan kommunene har fylt bærekraft-målsettingen med innhold (Pierre 2005:449). For å øke generaliseringspotensialet ytterligere, valgte prosjektgruppen å inkludere både svenske og norske case. Med to case innenfor hver nasjonal

kontekst er det mulig å kontrollere for unike trekk innenfor en institusjonell kontekst (artikkel fem) samtidig som generelle trekk på tvers av land trer fram (artikkel tre og fire). De aktuelle artiklene gjør nærmere rede for komparasjonslogikken som ligger til grunn for arbeidet. Samtidig vil jeg komme inn på dette også i syntesen av de fire artiklene i neste kapittel.

### *Operasjonalisering*

På samme måte som folkehelse, er bærekraftig utvikling et bredt begrep som er vanskelig å operasjonalisere. Er det best å operere med en predefinert forståelse av bærekraftig utvikling som kommunenes arbeid så måles i forhold til, eller er en mer pragmatisk og eksplorerende holdning hvor en i stedet forsøker å fange lokale forståelser og praksiser bedre? På bakgrunn av det som er sagt tidligere er det tydelig for leseren at det siste ble valgt. Målet er ikke å teste om én bestemt definisjon av bærekraftig utvikling stemmer med den lokale virkeligheten, snarere er ambisjonen å forstå hvordan kommuner oversetter denne ambisjonen til planleggingen. Neste utfordring ble da å finne ut hvordan en skulle gå fram for å få tak i den lokale oversettelsen. Kommuneplanene i de fire kommunene ble analysert ved å søke på relevante søkeord (dette presenteres nærmere i artiklene). I tillegg ble andre dokumenter, først og fremst temaplaner, underliggende planer og innlegg i aviser og på internett med antatt relevans for bærekraftig utvikling i kommunen analysert. I dette ligger en avhengighet av skjønnsutøvelse, hvilke deler av dokumentene er relevante? Imidlertid ble også lokale aktører bedt om å definere bærekraftig arealpolitikk i sin kommune noe som bidro til å supplere og korrigere dokumentanalysen.

### *Datainnsamling*

Hver av casene er belyst ved hjelp av ulike typer data. For det første har plandokumenter vært en helt sentral kilde til kunnskap. Valg av dokumenter og hvordan dokumentanalysen er gjennomført er redegjort for i artiklene. Her vil jeg derfor konsentrere meg om vurderingene knyttet til intervjudataene.

Intervjudataene består av strukturerte og semi - strukturerte intervjuer med lokale aktører fra ulike posisjoner i den lokale virkeligheten; politikere, administrativt ansatte, frivillige organisasjoner og næringslivet. De semi-strukturerte intervjuene har tatt utgangspunkt i en felles intervjuguide, som siden har blitt tilpasset den aktiviteten aktøren er engasjert i og den lokale konteksten han/hun opererer i. Det ble lagt vekt på at aktører med samme rolle på tvers av case fikk de samme spørsmålene slik at for eksempel miljørådgivere i alle fire kommunene fikk de samme spørsmålene. Imidlertid ble intervjuguiden tilpasset den enkelte intervjusituasjon og informant. Et eksempel på intervjuguide ligger vedlagt (vedlegg 8). Hovedmålet med intervjuene var å fange respondentenes meninger, fortolkninger og forståelser av kommunens planlegging og konkrete planprosesser (Rubin og Rubin 1995). Nærmere bestemt den lokale oversettelsen av bærekraft- ambisjonen, det vil si hvilke faktiske utslag denne har hatt for planleggingen. Videre har data om konkrete planleggingsprosesser gitt innblikk i hvordan ulike hensyn innenfor bærekraft-diskursen har blitt balansert og håndtert i praksis.

Alle respondentene ble også bedt om å svare på et strukturert spørreskjema som inneholdt spørsmål om relasjonen til nøkkelaktører og vurdering av planlegging som styringsvirkemiddel i forhold til bruk og vern av friluftsområder (vedlegg 9). Dette datamaterialet gir mulighet for komparasjon i og med at alle respondentene har svart på de samme spørsmålene. Disse dataene er brukt til å tydeliggjøre likheter og forskjeller mellom de svenske og norske casene (se artikkel 5).

Det mest utfordrende i forhold til intervjudataene har ikke vært selve intervjusituasjonen. På alle intervjuene har minst to forskere deltatt og intervjuet har blitt tatt opp på bånd. Dette har gitt mulighet til å gjennomgå intervjuet med kollegaer og høre igjennom opptaket i ettertid slik at eventuelle feiloppfatninger kunne korrigeres. Det mest utfordrende har snarere vært å vite når man skal sette strek: Når er utvalget av respondenter uttømmende? Vi ønsket å finne fram til informanter som er involvert i planleggingen både fra innsiden av det politisk-administrative apparatet og utenfor. Vi startet imidlertid med ansatte i kommuneadministrasjonen som vi antok hadde god oversikt over både kommunens planlegging generelt og forvaltning av friluftsområder spesielt. I Moss, Kungsbacka og Asker stilte de kommunene selv anså som sentrale i planleggingen på et oppstartmøte. I Helsingborg fikk vi ikke til et slikt møte, men vi hadde i stedet løpende intervjuer med tilsvarende personer. På disse første møtene var målet å få et så godt bilde av kommunens planlegging, aktuelle planleggingsprosesser og sentrale personer i og utenfor det politisk-administrative systemet som mulig. Både disse første informantene og etterfølgende informanter ble spurt om hvem de anså for å være de fem viktigste aktørene (både organisasjoner/myndigheter og individer) i planlegging og forvaltning av friluftsområder. I tillegg spurte vi etter viktige aktører i planleggingen generelt. På bakgrunn av disse svarene nøstet vi oss fram til et knippe frivillige organisasjoner/pressgrupper, politikere og private aktører som kunne belyse de spørsmålene vi var opptatt av.

Denne måten å gå fram på kalles ofte snøball-metoden. Utfordringen med denne metoden ligger i å sette en fornuftig grense for når du har nok aktører sett i lys av den problemstillingen du ønsker å belyse. Samtidig er det også slik at startpunktet – de første informantene - er førende for valg av de etterfølgende informantene. Det er derfor nødvendig å lete etter aktører også på andre måter (Laumann et. al 1992). Her er plandokumenter og media gode kilder, ved å se hvem som har kommet med innspill i form av høringsuttalelser, fremmet sak i kommunestyret eller deltatt i den offentlige debatten via media. Datakildene presenteres og diskuteres nærmere i artiklene. Vedlegg 10 viser respondentenes fordeling på ulike informantkategorier.

### 1.5.3 Synergieffekter av metodevariasjon

Som vist over har jeg lagt vekt på å belyse fenomenene ved hjelp av ulike metoder for datainnsamling. Fordelene ved slik metodevariasjon eller metodetriangulering kan oppsummeres i følgende punkter (Basert på Cresswell et. al 2003, Jick 1979, Tarrow 1995):

- Ulemper ved en bestemt metode kan nøytraliseres eller dempes
- Gir bedre forståelse av fenomeners kompleksitet
- Gir sikrere forskningsresultater
- Gir tykkere og rikere data
- Åpner for mer kreative metoder for datainnsamling
- Avdekker uforenlige resultater
- Styrker vitenskapelig utvikling
- Hypoteser kan spesifiseres på ulike måter og teorier kan integreres og testes

Ved å kombinere ulike metoder for datainnsamling styrkes dataenes reliabilitet fordi de måles på ulike måter. Likt resultat basert på ulike metoder styrker slutninger trukket på bakgrunn av funnene.

Videre styrkes datas validitet i og med at en får belyst begrepsdefinisjoner, operasjonaliseringer og teorier fra ulike vinkler og på ulike måter. I litteraturen om metodetriangulering får kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder mest oppmerksomhet (Cresswell et al 2003, Johnson et al 2007, Morgan 2007). Det er mange ulike måter å kombinere disse på. I artikkel en og to brukes et samtidig design (simultaneous/concurrent triangulation) hvor kvantitative og kvalitative metoder anvendes parallelt og hvor ingen av dem prioriteres over den andre (Cresswell et al 2003:215-216). Videre foretas integreringen av de to metodene i forskningsprosessens fortolkningsfase (Cresswell et al 2003:231). En slik design gir to ulike metoder som kan bekrefte, gjensidig validere og/eller styrke funn. Noe som gir gyldigere og godt underbygde resultater (ibid). Jeg vil eksemplifisere fordelene med metodetriangulering under. I casene har ulike former for kvalitative data blitt kombinert: intervjudata, dokumentstudier av plandokumenter og høringsuttalelser og uttalelser i media. Til sammen har disse kildene bidratt til å gi kontekstuell informasjon som hadde vært vanskelig å få tak i gjennom å basere seg på bare én av disse datakildene.

#### **1.5.4 Metodiske refleksjoner**

Det vanskeligste rent metodisk sett har vært å gjøre fire case-studier: klare å yte det spesifikke ved hver case rettferdighet og samtidig evne å dra ut det generelt interessante. Aktuelle plandokumenter og gangen i planprosessene er unike for hver case. Det krever tidlig datainnsamling før en synes at en har et godt bilde av den lokale virkeligheten. Ikke minst i forhold til et så stort felt som bærekraftig utvikling. Samtidig har analysen hatt som mål å finne fram til sammenfallende mønstre i kommunenes planleggingspraksiser, noe som har avfødt nye runder med allerede innsamlede data og også innhenting av ny empiri der det har vært behov for det. Min måte å håndtere den store mengden empiri har vært å gå mange runder. Jeg startet med å kartlegge hvilke diskurser som var knyttet til bærekraftig utvikling i de fire kommunenes planer. Deretter så jeg at en felles løsning på disse diskursene var kompakt byutvikling/knutepunktsutvikling. Jeg gikk så dypere og undersøkte sosiale, økonomiske og økologiske dimensjoner ved denne formen for byutvikling. Denne framstillingen av prosessen synes rettlinjert og gir et inntrykk av de viktigste milepælene i prosessen med datainnsamling og dataanalyse. I den virkelige verden har prosessen snarere inneholdt flere krokveier og blindspor som til sammen har ført fram til det endelige resultatet som vist i artiklene. Dette gjelder ikke bare artiklene som bygger på case-studiene, men også folkehelse-artiklene har blitt til på samme måte. Hver artikkel er tuftet på flere paper som har skissert spor som har blitt forlatt og spor som har hatt behov for ytterligere datainnsamling og dataanalyse. Problemstillingen har vært styrende for hvilket spor jeg har valgt å gå videre med. I tillegg har tidligere forskning inspirert og gitt retning.

Er det noe jeg kunne ha gjort for at denne prosessen skulle vært mer strømlinjeformet? Jeg tror man alltid kan arbeide ennå mer iherdig med problemstillinger og forskningsdesign. Samtidig tror jeg det er umulig å unnsnippe at ting blir til underveis. Før empirien er kjent vet en ikke hva en vil finne og hva som er interessante spor å følge videre. I løpet av prosessen blir problemstillingen klarere og mer spisset samtidig som datainnsamlingen blir mer målrettet. Likevel er det én ting jeg ville gjort annerledes om jeg skulle gjort det hele om igjen. Jeg hadde startet avhandlingen med flere litteraturreview, både om sammenhengen mellom folkehelse og bærekraftig utvikling og av litteratur om byutvikling i et bærekraftperspektiv. Det hadde vært et godt utgangspunkt både for dataanalysen og skrivegen av artiklene.

## 1.6 Syntese av de fire artiklene

I det følgende vil jeg, på bakgrunn av de fem artiklene, først gi en kort oppsummering av de viktigste funnene i hver av artiklene, med vekt på den lokale oversettelsen – fortolkningen og forståelsen - i lokal planlegging og hvordan og i hvilken grad disse oversettelsene har blitt institusjonalisert på lokalt nivå. Først presenteres og sammenliknes de to artiklene som omhandler folkehelse før det samme gjøres med de to neste som omhandler bærekraftig byutvikling. Deretter presenteres den siste artikkelen om planmodeller i Norge og Sverige. De fem artiklene diskuteres så i forhold til avhandlingens hovedproblemstillinger – først karakteriseres oversettelsen av målsettingene om integrering av folkehelse i plan og bærekraftig utvikling slik de forstås i en lokal kontekst, så identifiseres og diskuteres praksisene som er utviklet for å håndtere disse målene. Til slutt argumenterer jeg for avhandlingens bidrag til forskningen, både i teoretisk og empirisk forstand.

### 1.6.1 Lokalt folkehelsearbeid i støpeskjeen

Artikkel 1 og 2 analyserer den lokale oversettelsen av nasjonale ambisjoner knyttet til henholdsvis folkehelse i plan og partnerskap for folkehelse. Begge artiklene gir et bilde av lokale praksiser i støpeskjeen. På bakgrunn av en analyse av nasjonale policydokumenter identifiserer Artikkel 1, *Helse i Plan – ambisjoner, praksiser og muligheter i en norsk kontekst*, tre tiltak som skal bidra til å styrke folkehelsearbeidet generelt og bidra til en tettere integrering mellom folkehelse og planlegging spesielt:

1. *Systematisk helsekunnskap* i form av tilgjengelig statistisk materiale og helsekonsekvensutredninger kan bidra til økt oppmerksomhet om folkehelse generelt og helseutfordringer spesielt, støtte opp om prioriteringer og gi grunnlag for mer informerte politiske beslutninger.
2. *Horisontal og vertikal samordning* gjennom planverktøyet skal bidra til heve bevisstheten om betydningen av folkehelse også utenfor helsesektoren (horisontalt) og på tvers av ulike plantyper (vertikalt).
3. *Eksperimentering og utvikling av foregangskommuner*. 30 kommuner deltok i "helse i plan" et prosess- og metodeutviklingsprosjekt hvor målet var å få fram erfaringer og løsninger knyttet til integrering av folkehelse og plan som kunne inspirere andre kommuner og dermed styrke oppmerksomheten om folkehelse i norske kommuners planlegging.

Disse tre virkemidlene er utgangspunkt for en undersøkelse av lokale praksiser. Datamaterialet består av tre nasjonale surveyer (kommunehelseprofiler, to om helse i plan/partnerskap) og en kvalitativ studie utført av en samarbeidende forskningsgruppe (Møreforsk) bestående av 20 telefonintervjuer og 60 direkte intervjuer med 84 aktører på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Artikkelen argumenterer for at de tre virkemidlene presentert over bare i liten grad anvendes på lokalt nivå. Kjennskapen til systematisk helsekunnskap er generelt lav blant planleggere. Videre er det en lav horisontal integrering av folkehelse og planlegging. De lokale aktørene sliter med å finne felles arenaer hvor planleggere og folkehelsekoordinatorer kan møtes. Den vertikale integreringen av folkehelse i plansystemet er generelt svak. Imidlertid er det folkehelse tema med fysisk relevans som lykkes best, slik som ivaretagelse av grønt- og friluftslivsområder, fysisk aktivitet, samordnet areal- og transport og universell utforming. Et flertall av de 30 foregangskommunene har lykkes med å involvere folkehelsekoordinatoren i planleggingen og å aktivisere planleggeren i samarbeid på folkehelsefeltet. Videre har også folkehelse temaer som ikke har en direkte fysisk relevans blitt integrert vertikalt i kommunale

planer. Imidlertid sliter også disse kommunene med å endre etablerte rutiner og nye aktiviteter på bakgrunn av ambisjonen om en tettere integrering mellom folkehelse og planlegging.

Planleggere anerkjenner at folkehelse er aktuelt i en planleggingskontekst, men denne innsikten har ennå ikke materialisert seg i institusjonaliserte praksiser. Imidlertid har kommunene som deltar i helse i plan kommet et skritt videre. Disse kommunenes arbeid kan sees på som et første skritt i retning av en tettere integrering mellom folkehelse og planlegging.

På bakgrunn av de empiriske funnene i undersøkelsen argumenteres det for at følgende elementer kan bidra til en tettere integrering av folkehelse og planlegging framover:

1. Folkehelse temaene med fysisk relevans (ivaretagelse av grønt- og friluftslivsområder, fysisk aktivitet, samordnet areal- og transport, og universell utvikling) utgjør samtidig viktige elementer i kommunens miljøarbeid. Miljøtiltak har ofte positive helsegevinster og vice versa. Ved å kombinere innsatsen innenfor folkehelse og miljø kan synergier oppnås.
2. Temaer med relevans for samfunnsutvikling, slik som kultur og helse, skade- og ulykkesforebygging, trygghets- og kriminalitetsforebygging og sosiale og fysiske møteplasser nevnes også relativt hyppig i kommunale planer, spesielt i helse i plan kommuner. Disse temaene er samtidig nært knyttet til den fysiske formingen av omgivelsene. Ved å løfte fram slike samfunnsutviklingstemaer kan planlegging bli et tydeligere redskap for folkehelse.

Artikkel 2, *Meta-styring av partnerskap for folkehelse i Norge: Når nasjonal design møter lokal virkelighet*, identifiserer grunnleggende elementer i partnerskapsmodellen slik den er formulert i norsk folkehelsepolitikk og vurderer i hvilken grad denne modellen passer i en lokal virkelighet. Den avslutter med en vurdering av hvordan sammensetningen av organisasjoner i partnerskapene påvirker lokalt folkehelsearbeid.

Partnerskapsmodellen som kommuniseres i norske policydokumenter består av fire hovedelementer. For det første skal partnerskapene integreres i fylkeskommunal og kommunal planlegging for å sikre administrativ og politisk forankring samt koordinering. For det andre skal partnerskapene formaliseres i form av en kontrakt som beskriver deltakernes forventninger og forpliktelser. For det tredje er man opptatt av at offentlige aktører (fylkeskommune og kommune) skal innta en lederrolle i partnerskapene fordi de sitter med viktig autoritet og kompetanse av betydning for partnerskapene. For det fjerde understrekes betydningen av bred mobilisering av frivillige organisasjoner og utdanningsorganisasjoner. Dermed utvides folkehelsearbeidets rekkevidde og det tilføres ressurser og kompetanse. To forhold på lokalt nivå gjør det vanskelig å iverksette denne partnerskapsmodellen i sin helhet. For det første er det utfordrende å få til en bred mobilisering av lokale organisasjoner i takt med ideene for helsefremming og nettverkstyring. Det lokale organisasjonslivet domineres av aktører med en smal og konsensusorientert agenda. Deres primære mål er ikke å bidra i politiske prosesser med sikte på samfunnsutvikling, de har snarere et fokus på konkrete aktiviteter på ett utvalgt felt. Dermed er det en asymmetri mellom helsefremming og samtyringens idé om den altruistiske organisasjonen som tar aktivt del i samfunnsutvikling på den ene siden og den organisatoriske sammensetningen av aktører i de lokale partnerskapene på den andre. Det andre forholdet som gjør det vanskelig å iverksette partnerskapsmodellen på lokalt nivå er denne modellens hierarkiske trekk som støter an mot lokal frivillighet. Frivillige organisasjoner kan vanskelig styres gjennom hierarkiske virkemidler. Hva kan man egentlig kreve av frivillige aktører? Hvor langt kan man gå i forhold til å binde dem til å utføre bestemte oppgaver? Dette peker mot en skjevhet i

den valgte partnerskapsmodellen. Det er lettest å gjøre bindende avtaler med aktører som tilbyr konkrete aktiviteter, slik som idrettslag. Dermed favoriserer modellen denne typen organisasjoner. For å nå bredere ut vil det være viktig å tone ned de hierarkiske elementene i den nåværende partnerskapsmodellen og heller benytte et større mangfold av virkemidler som tar høyde for diversiteten og uforutsigbarheten i det frivillige organisasjonslivet.

Hvilket bilde gir de to folkehelseartiklene av oversettelsen og institusjonaliseringen av ambisjonene knyttet til folkehelse på lokalt nivå? Folkehelse som et bredt anlagt arbeid med relevans på tvers av sektorer og aktører er i sin spede begynnelse. Bevisstheten om betydningen av dette arbeidet er til stede i kommunene, men en har ennå ikke klart å gå fra denne erkjennelsen til å etablere robuste institusjonaliserte praksiser. Disse erfaringene er i overensstemmelse med situasjonen på nasjonalt nivå. Også der famles det. De konkrete anbefalingene er få, samtidig som de tiltakene som settes i gang, helse i plan og partnerskap for folkehelse, har et klart eksperimentelt preg. Her skal en prøve og feile for å finne fram til gode praksiser. Dette er selve målsettingen med helse i plan, mens partnerskap som tiltak er til løpende vurdering. Blant annet på grunn av resultatene publisert i artikkel 1, har myndighetene valgt å tone ned partnerskap som virkemiddel i folkehelsearbeidet og snakker nå heller om dette som et av flere mulige virkemidler for å styrke samarbeid (Prop 90L 2010-2011:33).

### **1.6.2 Bærekraftig byutvikling – balansering av motstridende hensyn**

Avhandlingens andre bolk - som handler om bærekraftig utvikling – bygger på empiri fra to norske og to svenske kommuner: Helsingborg, Kungsbacka, Moss og Asker. Disse fire casene viser at såkalt kompakt byutvikling er en dominerende oversettelse av utfordringen om å skape en bærekraftig utvikling. Denne modellen, slik den beskrives i policy- og forskningslitteraturen, er basert på at utbygging skal skje i form av fortetting omkring transportknutepunkter og at en skal bestrebe seg på å utvikle tettsteder med varierte funksjoner, slik at det blir kort avstand mellom bolig, arbeidsplasser og kommersielle og kulturelle tilbud. Slike tettsteder vil, hevdes det, ha positive konsekvenser både i økonomisk, miljømessig og sosial forstand. I artikkel 3, *”Kompakt byutvikling: Høye idealer og kommende praksiser”*, argumenterer jeg for at både økonomiske, miljømessige og sosiale mål er representert i de fire kommunenes kommuneplaner, men at en rangering av dem er tydelig. De økonomiske målene er en integrert del av modellen for kompakt byutvikling. Nærmere bestemt er det slik at en kompakt byutvikling støtter opp under kommunenes ønske om å være attraktive tettsteder for næringsetablering og bosetting for unge, høyt utdannede innbyggere. En kompakt by er et viktig ledd i denne omdømmebyggingen og det er dermed få konflikter mellom målet om økonomisk bærekraft og en kompakt bymodell. For de miljømessige målene er det annerledes. Bærekraftig transport (kollektivtransport, sykling og gåing) og bevaring av større, sammenhengende grøntområder i utkanten av bykjernen er et av hovedprinsippene i den kompakte bymodellen. Men samtidig støtter denne modellen an mot andre miljømål. I nærheten av kollektivknutepunkt og bysentra står grøntområder og kulturlandskap i fare for å måtte vike for utbygging. Det er med andre ord en konflikt mellom friluftslivs- og naturhensyn på den ene siden og fortetting på den andre. Institusjonaliserte praksiser har blitt utviklet for å kunne avveie disse motstridende hensynene. Nærmere bestemt såkalte grønstrukturplaner og det de svenske kommunene kaller for et balanseringsprinsipp hvor en kompenserer for tap av natur- og miljøverdier gjennom å erstatte dem med tilsvarende verdi så nærme gjeldende område som mulig. De sosiale målene som identifiseres i planene er først og fremst det å utvikle tette, varierte boområder som åpner for at man kan bo i



området gjennom livets ulike faser fordi en da har lett tilgang til service-, kultur- og kommersielle tilbud. Tilgjengeligheten til slike tilbud understrekes som spesielt viktig for eldre. I tillegg er spesielt de svenske kommunene opptatt av at varierte og tette boområder åpner for mangfold, sosiale møter og dermed redusert segregering. Klare, institusjonaliserte koblinger mellom sosiale mål og planpraksiser er imidlertid relativt svakt utviklet. Den ene svenske kommunen, Helsingborg, skiller seg imidlertid ut ved at de har en egen bærekraftplan som hovedsakelig fokuserer på sosiale mål.

Basert på disse funnene konkluderer artikkelen med at det er et målhierarki i den kompakte bymodellen hvor de økonomiske målene er rangert høyest, deretter de miljømessige og til sist de sosiale. Imidlertid kan de institusjonaliserte praksisene som er utviklet spesielt i forhold til de miljømessige målene tolkes som starten på en videreutvikling av den kompakte bymodellen hvor en erkjenner at det ikke bare eksisterer positive synergier mellom økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft men at de inneholder motstridende hensyn og at det derfor må utvikles virkemidler som kan støtte opp under balanseringen av dem.

Artikkel 4, "*Håndtering av spenninger i hverdagslandskapet: har vi kommet forbi konflikten mellom bruk og vern?*", går dypere inn i et av funnene i artikkel 3, nemlig spenningen mellom fortetting og bevaring i såkalte hverdagslandskap. Hverdagslandskap defineres som grøntområder som ligger i umiddelbar nærhet til der folk bor og arbeider og er derfor å finne inne i eller i nærheten av bebygde områder. Slike områder er attraktive både i økonomisk, miljømessig og sosial forstand. Områdene som studeres er aktuelle for fortetting, de inneholder viktige natur- og kulturverdier og benyttes til nærrekreasjon. Målet med artikkelen er å studere hvordan spenningen mellom disse hensynene håndteres og i hvilken grad deltakende aktører klarer å finne virkemidler som bidrar til å bevege planprosessen forbi den tradisjonelt fastlåste konflikten mellom bruk og vern i hverdagslandskapet. Det empiriske grunnlaget er det samme som i artikkel 3, men her følges konkrete planprosesser som omhandler framtidig bruk av et hverdagslandskap i hver av kommunene.

I artikkelen argumenterer jeg for at kartlegging av kvaliteter samt medvirkning og press fra lokale organisasjoner og fagfolk i forvaltningen har bidratt til å skape en alternativ løsning for området, mellom det opprinnelige, mer omfattende forslaget fra kommune og utbygger og pressgruppenes 0-alternativ. *Kunnskap* spiller en viktig rolle i slike prosesser, både implisitt ved at den kompakte byutviklingsmodellen legger rammene for forståelsen av hverdagslandskap som potensielt utbyggingsområde og eksplisitt ved at kunnskap om områdenes kvaliteter muliggjør læring og balansering av økonomiske, miljømessige og sosiale hensyn. Imidlertid har ikke kunnskapen som produseres bare betydning i seg selv, den brukes også som et utgangspunkt for forhandling mellom de ulike aktørene. I forhandlingsprosessene trer ulike meninger fram og gir grunnlag for ny forståelse og læring. Lokale diskurser og institusjonaliserte praksiser bidrar til å balansere konflikten mellom fortetting og bevaring. For det første forståelsen av *grønnstruktur* som en struktur på linje med den bygde strukturen eller annen infrastruktur. For det andre *tilgjengelighet* hvor betydningen av sammenhengende grøntområder for rekreasjon og fysisk aktivitet understrekes. De institusjonaliserte praksisene miljøkonsekvensutredninger og balanseringsprinsippet (presentert over) brukes som midler i balanseringen av fortetting og bevaring. Til sammen muliggjør disse praksisene kompromisser som går forbi konflikten mellom bruk og vern /fortetting og bevaring.

### 1.6.3 Norske og svenske planleggingsmodeller

Den femte artikkelen har et overordnet blikk på norsk og svensk planlegging - *Planleggingsmodeller i Sverige og Norge: Et bidrag til et mer nyansert bilde*. Målet med artikkelen er som tittelen antyder å bidra til et mer nyansert bilde av svensk og norsk policyimplementering og planlegging. Tidligere forskning argumenterer for at svensk og norsk policyimplementering og planlegging skiller seg fra hverandre. For det første argumenteres det for at det svenske beslutningssystemet er konsistent på den måten at mål som en har satt på nasjonalt nivå gjenkjennes på lokalt nivå (Otterlei og Sande 2010) samtidig som plansystemet er forutsigbart med en klar vertikal rollefordeling (Kalbro et al 2010). For det andre argumenteres det for at både beslutningssystemet og planleggingen på norsk side er mer uforutsigbar og fragmentert. Rolle- og oppgavefordelingen er uklar slik at mål refortolkes på lokalt nivå samtidig som ulike aktører i beslutningssystemet har overlappende roller (Otterlei og Sande 2010, Kalbro et al 2010). Private og frivillige aktørers rolle og innflytelse i planprosessen synes å være en viktig faktor for å forstå disse forskjellene. Artikkelen har derfor et særskilt fokus på disse aktørene. Mer spesifikt undersøkes *hvordan interaksjonen mellom offentlige og ikke-offentlige aktører organiseres innenfor Norge og Sveriges plansystemer, og hvordan deltakelsesprosesser organiseres i konkrete planleggingsprosesser på lokalt nivå*. Det empiriske grunnlaget for disse undersøkelsene er planleggingens institusjonelle rammeverk forstått som de to landenes plan- og bygningslover og lokale planleggingspraksiser i Helsingborg, Kungsbacka, Moss og Asker. Gjennom denne analysen identifiseres to ulike planleggingsmodeller. Det viser seg at den svenske planleggingsmodellen kommer nærmest en hierarkisk styringsmodell, mens den norske planleggingsmodellen baserer seg på en kombinasjon av hierarkiske og interaktive elementer. Dette er i tråd med de nevnte funnene fra tidligere forskning.

Denne artikkelen tar imidlertid denne observasjonen et skritt videre ved å legge til legitimitet som et element i komparasjonen ved å undersøke *hvordan planer blir legitimert innenfor hver av de to planleggingsmodellene*. Gjennom denne analysen trer et mer nyansert bilde av de to landenes planlegging fram ved at hver av de to modellenes styrker og svakheter blir tydeligere. Den svenske modellens styrke er den operative effektiviteten planprosessen opererer etter. Innenfor det svenske plansystemet har det offentlige planmonopol. I lokale planpraksiser innebærer dette at planleggingen baserer seg hovedsakelig på det politisk-administrative systemets ressurser. Innspill fra sivilsamfunnet kanaliseres inn i forbindelse med offentlige høringer, mens private aktører har uformell kontakt men ingen formell status i plantilblivelsen. Dette sikrer en forutsigbar og effektiv prosess. Imidlertid skårer denne modellen svakere på interaktive mål på legitimitet noe som svekker muligheten til å utnytte interaktive ressurser som utvikling av felles forståelse, felles verdier og økt koordinering mellom de impliserte partene. Den norske planleggingsmodellen har en dobbelt forankring, her kombineres hierarkiske og interaktive virkemidler. Planprosessen er, som i Sverige, bygget opp etter en hierarkisk modell. Imidlertid åpner norsk planlovgivning for at private aktører kan lage reguleringsplaner samtidig som betydningen av medvirkning vektlegges, noe som er tydelig i de norske casene. Ikke-offentlige aktører ble invitert inn i planprosessen på et tidligere tidspunkt og medvirket, spesielt i det ene norske caset, til å utvide planens kunnskapsgrunnlag. Disse interaktive elementene har i de to norske casene bidratt til å svekke planprosessens operative effektivitet, prosessene stoppet opp som følge av lokal motstand mot det opprinnelige forslaget. Imidlertid skårer den norske modellen bedre på interaktive former for legitimitet, den gjensidige tilliten og kjennskapen mellom aktørene var sterkere, noe som kan gi grunnlag for tillit og utvikling av felles forståelse som igjen kan gi mer effektive prosesser.

Artikkel 3-5 bygger på det samme empiriske materialet. Imidlertid er analysestrategien ulik. Artikkel 3 og 4 fokuserer hovedsakelig på likhetstrekk mellom de fire casene, mens artikkel 5 innebærer en tydeligere komparasjon hvor forskjellene mellom casene – og da spesielt de to nasjonale kontekstene – kommer fram. Dermed bidrar de samme casene til å løfte fram generelle trender i mål og strategier knyttet til bærekraftig utvikling (artikkel 3 og 4) og spesielle trekk i selve planredskapet som brukes til å avveie disse målene og strategiene (artikkel 5). Avhandlingen illustrerer dermed at en kan legge an en ulik komparasjonslogikk på de samme casene gjennom å belyse forskjellige dimensjoner ved casene. Dette illustrerer at i virkeligheten er det vanskelig å finne case som enten er helt like på alle/de fleste andre variabler enn den avhengige (most similar systems design) eller helt ulike på alle andre/de fleste variabler enn den avhengige (most different systems design) (Pierre 2005, Lijphart 1975). I artikkel 3 og 4 har utgangspunktet vært å finne fram til case som er representative for byer som har ambisjon om å skape en bærekraftig byutvikling og som samtidig opplever press på arealene slik at de er nødt til å balansere sosiale, økonomiske og økologiske hensyn. Casene benyttes her som kritiske case (Flyvbjerg 2006). Artikkel 5 har som utgangspunkt at norsk og svensk planlegging har mange likhetstrekk og vektlegger forskjellene på tvers av casene inspirert av tidligere forskning.

Sett under ett gir de tre artiklene som omhandler bærekraftig utvikling et bilde av et felt i utvikling. Nye forståelser og praksiser er under utvikling som i større grad reflekterer kompleksiteten i bærekraftutfordringen. I praksis betyr det at planleggingens hovedvekt på økonomisk utvikling kompletteres med mål og virkemidler som ivaretar miljømessige og sosiale hensyn. En viktig drivkraft i denne utviklingen er demokratiseringen av kunnskap. Det vil si at private og frivillige aktørers kunnskapsressurser verdsettes som en ressurs i planprosessen. Dette er spesielt tydelig i de norske casene, men presset fra lokale organisasjoner og grupper er sterkt også i de svenske casene. Helsingborg erkjenner behovet for å trekke disse gruppene sterkere inn i planleggingen, og trolig vil en på svensk side se en sterkere vektlegging av interaktive planleggingsprosesser i framtiden.

#### **1.6.4 Syntese: Lokal håndtering av ”wicked problems”**

Tidligere har jeg argumentert for at wicked/komplekse problemer er beheftet med en kognitiv, strategisk og institusjonell usikkerhet. Hvordan arter dette seg i de lokale kontekstene som har blitt studert her? Her vil de to komplekse problemene sammenliknes for bedre å kunne karakterisere oversettelsen av dem. Det empiriske grunnlaget for de fem artiklene er ulikt. I artiklene som omhandler bærekraftig utvikling har fire planprosesser blitt fulgt. Det betyr at denne delen av avhandlingen er basert på ”tykke” data, konkrete oversettelsesprosesser har blitt studert. Til sammenligning er folkehelsedataene ”smalere”. Kvantitative data er i utgangspunktet akontekstuelle. I tillegg knytter ikke intervjuene som inngår i folkehelseempirien seg an til konkrete prosesser og lokale plandokumenter inngår ikke som en kunnskapskilde her. Imidlertid inngår sosial bærekraft som et moment i analysen av de lokale planprosessene som utgjør det empiriske grunnlaget for artiklene om oversettelsen av bærekraftig utvikling. Gitt slektskapet mellom folkehelsearbeid og sosial bærekraft kan disse dataene kaste lys på hvordan folkehelse håndteres i konkrete planprosesser.

Komplekse problemers *kognitive usikkerhet* består i at slike problemer er vanskelige å definere, lokalisere og implementere (van Bueren et al 2003). I artiklene som omhandler folkehelse viser dette seg blant annet i form av eksplorerende tiltak. De 30 foregangskommunene som deltar i helse i plan skal etablere kunnskap om hvordan folkehelse kan integreres i planleggingen. Slik eksperimentering har blitt en måte å håndtere utfordringer som faller utenfor eksisterende politikk (Bergström og

Dobers 2000). Et annet eksempel på den kognitive usikkerheten knyttet til implementeringen av helse i plan er hvordan de folkehelse temaene som er nærmest assosiert til planleggingens kjerneoppgave, den *fysiske* allokeringen av ressurser og hensyn, er de som er hyppigst integrert i planleggingen i norske kommuner. Det synes som om usikkerheten i forhold til folkehelse temaer som vanskeligere kan relateres til en fysisk kontekst er stor. Et tredje eksempel på kognitiv usikkerhet knyttet til folkehelse er hvordan sosial bærekraft synes å være en nykommer på planleggingsagendaen som i mindre grad enn økologisk og økonomisk bærekraft er understøttet av institusjonelle praksiser (med unntak av Helsingborg). Situasjonen synes å være en annen i forhold til bærekraftig utvikling. Alle de fire kommunene opererer med samme implementeringsmodell som ideelt sett tar opp i seg alle tre bærekraftdimensjoner. Kompakt byutvikling er svaret på bærekraftutfordringen, støttet opp av nasjonale retningslinjer og veiledere. Jeg har derfor argumentert for at kompakt byutvikling synes å være en hegemonisk oversettelse av målet om bærekraftig utvikling. I så måte viser avhandlingens resultater at den kognitive usikkerheten er større i forhold til folkehelse enn i forhold til bærekraftig utvikling.

Komplekse problemers *strategiske usikkerhet* har sitt utspring i at en mangler en autoritativ kilde som angir løsningen på det gitte problemet (van Bueren et al 2003, Weber og Khademanian 2008, Innes og Booher 2010). Konsekvensen er en demokratisering av kunnskap idet mulige løsninger finnes på ulike sektorer og hos ulike aktører. Dette åpner muligheten for at forskjellige typer kunnskap kan ha gyldighet. I artikkel fire og fem ser man hvordan forkjemperne for bevaring av Mosseskogen bestiller rapporter som analyserer området med sikte på å synliggjøre verdier av kulturell, naturmessig og historisk art for på den måten å løfte fram betydningen av å bevare området. I tillegg kommuniseres denne kunnskapen på seminarer og vandring i området. Denne strategien har, som vi har sett, betydning for den endelige planen. I Kungsbacka valgte den lokale pressgruppen å få utarbeidet en gjennomgang av verdier i området samtidig som de skapte oppmerksomhet om Varlaskogens kvaliteter gjennom å sette opp informasjonsskilt og arrangere vandring i skogen. Selve utredningen har ikke hatt samme innflytelse som i Moss, hvor rapportene ble brukt som grunnlag for den reviderte planen. I Kungsbacka var det mobiliseringen i seg selv og ikke minst mengden protester i form av høringsvar til planen som ble best lagt merke til av kommunen og førte til modifiseringer av det opprinnelige forslaget.

Et interessant element er imidlertid hvilken type kunnskap sivilsamfunnet bringer til torgs og i hvilken grad den skiller seg fra kunnskapen som hentes inn i forbindelse med utredninger som kommunen selv bestiller eller utfører. Forkjemperne for Mosseskogen ønsket bevisst og skaffe til veie et kunnskapsgrunnlag som harmonerte med gjengs plankunnskap, nemlig kvantitative kartlegginger av kvaliteter i området. Representanter for "Aksjon Mosseskogen" sier selv at den stedsidentiteten og de friluftinteressene som er utgangspunktet for engasjementet deres ikke har samme status i planleggingen, dermed ble de nødt til å oversette dette til antall rødlistearter og lokalisering av viktige kulturminner og historiske steder i området. Den strategiske usikkerheten har med andre ord ikke bidratt til å øke kunnskapsmangfoldet.

I artikkel tre så vi hvordan Helsingborg kommune har utviklet en egen plan for bærekraftig utvikling hvor hovedfokus er på den sosiale dimensjonen. Hovedgrepet i planen er en kartlegging av status i forhold til sju forbedringsområder som kommunens politikere har funnet fram til. Også her er det

den kvantitative kunnskapen som dominerer. Det samme gjelder kommunehelseprofilene<sup>2</sup> som det er ventet at norske kommuner skal integrere i planleggingen. Men i motsetning til den miljømessige kunnskapen har kunnskapen om folkehelse/sosial bærekraft hatt begrenset innflytelse på planleggingen.

Komplekse problemers *institusjonelle usikkerhet* handler om hvordan beslutninger av betydning for det gitte problemet tas på flere ulike samfunnssektorer, både innenfor og utenfor det offentlige politisk-administrative systemet. Dette utløser et behov for koordinering og samarbeid. Artikkel 2 viser hvordan norsk folkehelsepolitikk har lansert en folkehelsekjede basert på vertikale og horisontale partnerskap mellom offentlige organer og private/frivillige aktører. Artikkelen argumenterer for at lokale partnerskap for folkehelse har en skjevhet i rekrutteringen til fordel for aktører som befatter seg med fysisk aktivitet. I artikkel én ser vi hvordan man innenfor kommunen sliter med å få til en bred sammensetning av tverrfaglige arbeidsgrupper på folkehelseområdet. Den institusjonelle usikkerheten har altså ikke medført en bredere forankring så langt, i de fleste kommuner betyr folkehelse fortsatt å holde seg til det tradisjonelle: innenfor kommunen er det helsesektoren som er den selvsagte aktøren i tverrsektorielt arbeid med folkehelse, og i samarbeidet med private/frivillige aktører er fysisk aktivitet hovedfokus, noe som har vært et tema i folkehelsearbeidet over lengre tid.

Planprosessene som studeres i artikkel fire og fem gir et litt annet bilde. I alle de fire casene har opprinnelige planforslag blitt modifisert som følge av lokal motstand mot planen. I de norske casene, Moss og Asker, stoppet sågar planprosessen opp som følge av lokalsamfunnsmobilisering. Her har en etablert arenaer hvor lokalbefolkningen har fått mulighet til å bidra med synspunkter underveis i planprosessen. I de svenske kommunene har en ikke hatt tilsvarende prosesser, der kanaliseres medvirkningen inn i form av høringsvar til kommunens planforslag. Imidlertid er oppmerksomheten om behovet for økt medvirkning og innflytelse til stede i Helsingborg. Governance/samstyring er med andre ord et tema både på folkehelseområdet og i planprosesser med relevans for målet om bærekraftig utvikling. Den institusjonelle usikkerheten har altså gitt seg utslag i institusjonelle praksiser med sikte på å styrke koordinering og samarbeid mellom offentlige og private/frivillige aktører. Men folkehelseartiklene viser at man så langt ikke har lykkes med å skape den bredden i samarbeidet som en ønsker.

Hva sier dette om lokal oversettelse av folkehelse- og bærekraftutfordringen spesielt og komplekse problemer generelt? Røvik (2007) opererer med en virus-metafor for å belyse hva organisasjonsideer gjør med organisasjoner som forsøker å adoptere og implementere dem. Jeg finner deler av hans begrepssett nyttig også når håndteringen av komplekse problemer skal forstås. Et viktig trekk ved et virus er at det overføres via smitte. Som vi så innledningsvis er folkehelse og bærekraftig utvikling globale visjoner og normer som ble utviklet på slutten av 1980-tallet. Nå, mer enn tjue år senere, har disse ideene nedfelt seg som normer som forventes å være styrende for valg og prioriteringer i planleggingen. Hvordan arter denne smitten seg? I flere av artiklene har jeg anvendt Hajers (1995) begreper om diskursstrukturering og diskursinstitusjonalisering, der førstnevnte henviser til hvordan

---

<sup>2</sup> Fra 2012 heter disse folkehelseprofiler. Kommunevise resultater i forhold til utvalgte indikatorer sendes fra Folkehelseinstituttet til kommunene årlig fra og med januar 2012. For mer informasjon, se Folkehelseinstituttets nettsted: [http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=233&trg=MainArea\\_5661&MainArea\\_5661=5670:0:15,5341:1:0:0:::0:0](http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=233&trg=MainArea_5661&MainArea_5661=5670:0:15,5341:1:0:0:::0:0)

diskurser og ideer dominerer hvordan en bestemt samfunnsmessig enhet forstås. Diskursinstitusjonalisering viser seg ved at diskurser og ideer omformes til konkrete praksiser – rutiner, prosedyrer, prosjekter, osv. Artiklene viser en begynnende strukturering av folkehelse og sosial bærekraft. Disse målsettingene er nedfelt i planene til mange kommuner og større eller mindre sider av sosial bærekraft er inkludert i lokale planer. Imidlertid er institusjonaliserte praksiser vanskeligere å få øye på. Når det gjelder bærekraftig utvikling har denne ambisjonen i langt større grad materialisert seg i klare praksiser. På tvers av de to nasjonale kontekstene er den dominerende oversettelsen kompakt byutvikling. Denne modellen er, som artikkel tre viser, ikke et nordisk fenomen, men en tydelig norm også på europeisk nivå. Oversettelsen til en lokal kontekst synes nærmest som en tilnærmet kopiering av denne ideen (Røvik 2007:208-311) – det er stort sammenfall mellom hvordan modellen praktiseres på tvers av de fire kommunene. Modellen er dermed både strukturert og institusjonalisert. Imidlertid har kommunene - i varierende grad - startet en nyanserings- eller videreutviklingsprosess av modellen. Først og fremst ser en at presset på de urbane grøntområdene øker når kommunens tettsteder fortettes og det utvikles derfor redskaper som kan bidra til å vurdere hvilke områder som bør spares og hvilke som kan utbygges. Spesielt er grønnstrukturplaner viktige i så henseende. Det er også tegn til at kommunene er i ferd med å ta inn over seg behovet for et sterkere fokus på den sosiale dimensjonen.

Avhandlingen belyser *håndteringen* av de komplekse målsettingene - det avtrykket de setter i organisasjonen. Den andre siden av oversettelsesprosesser er aktuelle aktørers forståelser og handlinger (Røvik 2007). Hvem er involvert i oversettelsesprosessene og hvilken innvirkning har det på struktureringen og institusjonaliseringen av målene? I videre forskning vil det være interessant å se nærmere på folkehelsekoordinatorenes bakgrunn og hvilken innflytelse han/hun har på hvordan kommunen lykkes i å integrere folkehelsehensyn på planleggingsarenaen. Det er også av interesse å følge institusjonaliseringsprosessene knyttet til økologisk og sosial bærekraft videre. Hvilken status har planer for folkehelse og grønnstruktur? Hvordan innpasses de i arealplanleggingen? Dette er spørsmål jeg vil se videre på i nye forskningsprosjekter.

### **1.6.5 Bidrag til forskningen**

Planforskere har uttrykt og uttrykker fortsatt uro og skepsis i forhold til planleggingens evne til å håndtere komplekse problemer (Wildawsky 1973, Christensen 1985, Kleven 2010, Kleven 2012, Hagen 2006). Hvordan plasserer avhandlingen seg i forhold til denne diskusjonen? Spesielt i forhold til den miljømessige dimensjonen viser planleggingen evne til å balansere ulike hensyn. Utfordringenes kompleksitet farger planredskapene som tas i bruk, ikke minst ved å øke kunnskapsgrunnlaget balanseringen gjøres på grunnlag av. Samtidig er planleggingsprosessen mottakelig for innspill fra aktører fra det private og fra sivilsamfunnet. Folkehelse har ikke blitt institusjonalisert på samme måte.

Avhandlingens fokus på institusjonalisering har bidratt til å identifisere disse kimene til endring. Begge de teoretiske perspektivene (diskursteori/diskurs institusjonalisme og governance/samstyring) retter oppmerksomhet mot slike prosesser. Fra et diskursteoretisk perspektiv ser man hvordan diskurser struktureres og institusjonaliseres samt hvordan slike institusjoner igjen utsettes for nye diskurser som kan bidra til å endre og modifisere institusjonaliserte praksiser. Også samstyringsperspektivet har potensial til å fange opp institusjonaliseringsprosesser ved at nettverk eller partnerskap over tid kan være utgangspunkt for mer varige strukturer. Med andre ord har de teoretiske perspektivene som anvendes i artiklene bygget opp under avhandlingens ambisjon om å

bidra til en nyansering av kommunenes håndtering og oversettelse av de komplekse problemene. Oppmerksomheten har i større grad blitt rettet mot endringsprosesser eller kimer til endring enn mot etablerte strukturer. Imidlertid understreker alle artiklene tregheten eller begrensningene som ligger i det bestående: etablerte virkelighetsforståelser og prosedyrer innenfor den kompakte bymodellen, i planprosessen eller i folkehelse influerer den lokale oversettelsen. Det er nettopp denne brytningen mellom det bestående og den utfordringen de komplekse problemene gir som de teoretiske perspektivene har bidratt til å identifisere.

Avhandlingens empiriske fokus, hvordan målene om folkehelse og bærekraftig utvikling håndteres i planleggingen, er av interesse både for forskning rettet mot planlegging, folkehelse og bærekraftig utvikling. Hva tilfører avhandlingen disse forskningsfeltene?

*Planlegging* har blitt et viktig virkemiddel for å sikre koordinering og medvirkning, ikke minst i forhold til komplekse problemstillinger (Kleven 2012). Gjennom koordinering og medvirkning i løpet av planprosessen avveies ulike interesser og prioriteringer gjøres. Planlegging reiser dermed flere temaer av statsvitenskapelige interesse som demokrati og deltakelse, samordning, flernivåstyring og lokal iverksetting. Gjennom styringsperspektivet trer planleggingens hybriditet fram. Ulike former for styrings- og koordineringsredskap anvendes samtidig. Jeg argumenterer for at planleggingen bygger på en lovregulert vertikal koordinering som kan relateres til en hierarkisk styringsrasjonalitet og en horisontal samstyringsrasjonalitet hvor aktører også utenfor den offentlige styringskjeden trekkes inn i planleggingsprosessen. Dermed legger avhandlingen an et bredere samfunnsperspektiv på planlegging ved å se denne aktiviteten som et politisk redskap, ikke kun som fag (Kleven 2010:21-22). Mye av planforskningen, ikke minst i Norge, har handlet om å utvikle en spesifikk planteori eller bidra til å utvikle systemer, modeller og verktøy med sikte på å utvikle nye og bedre praksiser (ibid). Styrken til en politisk tilnærming er at det gir et "utenfra-blikk" på planlegging hvor denne aktiviteten sees som et middel for å oppnå og ivareta politiske målsettinger. Planforskningen har uttrykt bekymring for at planleggingen overlesses med gode hensikter, med referanse blant annet til folkehelse (Kleven 2012, Vike 2011, Hagen 2006). I motsetning til et slikt perspektiv har hovedsaken for meg vært å forstå hvordan disse ambisiøse målsettingene fortolkes og håndteres i en lokal kontekst. Hvis det er slik at folkehelse og bærekraftig utvikling er viktige hensyn som påvirkes av den fysiske formingen av omgivelsene mener jeg at det er viktig å forstå møtet mellom disse hensynene på én side og planleggingen på den andre. Ikke å avvise integreringen av dem i utgangspunktet. Avhandlingen viser at kommunenes håndteringskompetanse er til stede men at å etablere nye praksiser tar tid. Ikke minst fordi nye praksiser bygger på en endring i aktørenes virkelighetsforståelse. En må forstå hvordan planlegging kan hemme og fremme helse, eller bidra til bærekraftig utvikling før en kan handle i forhold til dem. Denne forståelsen har gradvis utviklet seg i forhold til bærekraftighet hvor den kompakte bymodellen er en hegemonisk respons. Nå er utfordringen å kombinere og balansere de ulike bærekraftighetsdimensjonene. Folkehelse som planmålsetting i dagens planlegging er av nyere dato, og en tydelig oversettelse har ikke avtegnet seg på samme måte.

Når det gjelder *bærekraftig utvikling* retter avhandlingen oppmerksomhet mot den kompakte bymodellen som en dominerende oversettelse av denne ambisjonen. Her er målet å forene økonomiske, økologiske og sosiale hensyn. Én måte å se dette på, er at en forsøker å gi sette opp noen økologiske og sosiale rammer for planleggingens tradisjonelle fokus på økonomisk utvikling. Forskning viser at byer har lykket med å gå fra byspredning til fortetting og dermed spare områder

for utbygging (Næss et al 2011). Avhandlingen løfter fram utfordrende sider ved fortetningspolitikken, nemlig å sikre økologiske og sosiale hensyn *innenfor* fortetningsområdene slik at en også der har tilgang på grøntområder, og kvalitativt gode offentlige møteplasser og boliger. Avhandlingen kompletterer dermed en trend i forskningen på den kompakte bymodellen hvor målet er å nyansere den antatt positive koblingen mellom den kompakte bymodellen og økonomisk, økologisk og sosial bærekraft (se blant annet Jenks og Jones 2010, Lin og Yang 2006). Avhandlingens bidrag er å belyse balanseringen av de tre bærekraftdimensjonene og dermed forholdet mellom disse hensynene innenfor en kompakt bymodell.

Et uttalt mål for *folkehelse*politikken både nasjonalt og internasjonalt er et skifte fra folkehelse som en aktivitet som foregår i helsesektoren til et samfunnsperspektiv der alle sektorene skal yte sitt bidrag til bedre helse (WHO 2009, Prop 90L 2010-2011). Dette aktualiserer samfunnsvitenskapelig forskning på folkehelse fordi koordinering og tverrsektorielt samarbeid blir helt sentralt og er et tema i nyere forskningslitteratur (Fosse 2009, Fosse og Strand 2010, Vallgård 2011). Imidlertid er folkehelse et lite studert felt innenfor planforskningen. Samtidig har folkehelse fått fornyet oppmerksomhet både i planleggings- og helsepolitikken de siste årene. Avhandlingen bidrar til å belyse hvordan disse relativt nye ambisjonene håndteres på lokalt nivå.

Folkehelse og bærekraftig utvikling er moralsk-etiske standarder å strekke seg mot, mer enn konkrete mål som nås en gang for alle. Nye forståelser og tiltak vil avløse dagens idet ulike innebygde spenninger mellom ulike interesser og ny kunnskap om barrierer og muligheter skaper behov for ny politikk. Jeg ser fram til å følge disse prosessene videre i nye prosjekter som vil gi mulighet til å se nærmere på utfordringer jeg bare så vidt har kommet borti i arbeidet med avhandlingen. Mer spesifikt gjelder det hensynet til sosial rettferdighet og likhet, både i byutviklingsprosesser og i lokalt folkehelsearbeid som omfatter skolebarn. Det ser jeg fram til!





## Litteraturliste

- Aall, C. (red) (2008): *Kartlegging og analyse av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse*, Vestlandsforskningsnotat nr. 12/2008, Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aarsæther, N. (2011): "Tid for planstrategi!", *Plan*, 6, 62-64.
- Andrews, T. (2003): " "Nytt" ideologisk grunnlag for forebyggende helsearbeid. En diskusjon av makt og endring" i *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Vol. 6, No 1 2003, 30-42.
- Agranoff, R. og McGuire, M., (2001), "Big Questions in Public Network Management Research", *J-PART* 11:3, 295-326.
- Altshuler, A (1965): "The goals of comprehensive planning", *Journal of the American Institute of Planners*, 31:3, 186-197.
- Arnstein, S.R (1969): "A ladder of citizen participation", *Journal of the American planning Association*, 35:4, 216-224.
- Bacchi, C.L (1999): *Women, policy and politics – the construction of policy problems*, London: Sage Publications.
- Baker (2006): *Sustainable Development*. London: Routledge.
- Baldersheim, H. og Ståhlberg, K. (2002): 'From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries', *Local Government Studies*, 28: 3, 74-90.
- Barton H. (2000): "Conflicting perceptions of neighbourhood", I Barton H (red.) *Sustainable Communities: the Potential for Eco-Neighbourhoods*, London: Earthscan, 3–18.
- Barton, H. og Tsourou, C. (2000): *Healthy urban planning – a WHO guide to planning for people*, London: Spon Press, Taylor & Francis Group.
- Barton, H. Mitcham, C. and Tsourou, C. (eds.) (2003) *Healthy urban planning in practice: experience of European cities. Report of the WHO CITY Action Group on Healthy Urban Planning*, (Geneva: World Health Organisation).
- Barton, H., Grant, M., Mitcham, C og Tsourou, C. (2009) 'Healthy urban planning in European cities', *Health promotion International*, 24 (S1), i91-i99.
- Bech, U. (1992): *Risk Society –Towards a New Modernity*, London: Sage Publications.
- Bergem, R., Moen Ouff, S., Aarflot, U. og Hanche-Dalseth, M. (2009): *Partnerskap for folkehelse og Helse i plan – Undervegsrapport*, Arbeidsrapport 234, Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda.
- Bergström, O. og Dobers, P. (2000): "Organizing sustainable development: from diffusion to translation", *Sustainable Development (Sust. Dev.)*, 8, 167–179.

- Berkes, F. (2004): "Rethinking community-based conservation", *Conservation Biology*, 18:3, 621-630.
- Bevir, M og Rhodes, R.A.W (2006): "Defending interpretation", *European Political Science*, 5, 69-83.
- Bijl, R. (2010): "Never Waste a Good Crisis: Towards Social Sustainable Development", *Soc Indic Res*, publisert på nett 19. oktober 2010.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. og Verhoest, K. (2010): *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bowler et. al. (2010). 'A systematic review of evidence for the added benefits to health of exposure to natural environments' in *BMC Public Health* 2010, 10:456, 1-10.
- Bramley, G. og Power S. (2009): "Urban form and social sustainability: the role of density and housing type", *Environment and Planning B: Planning and Design*, 36, 30-48.
- Bramley, G., Dempsey, N, Power S., Brown, C og Watkins D. (2009): "Social sustainability and urban form: evidence from five British cities", *Environment and Planning A*, 41, 2125-2142.
- Brans, M. and Rossbach, S. (1997): "The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy", *Public Administration*, 75, 417-439.
- Burton E. (2000): "The potential of the compact city for promoting social equity", i Williams K, Burton E, Jenks M (red) *Achieving Sustainable Urban Form*, London: Spon, 19–29.
- Börzel, T.A (2011): "Networks: Reified metaphor or governance panacea?", *Public Administration*, 89: 1, 49–63.
- Campbell, S. (2003): "Green cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development", i Campbell, S. og Fainstein, S. S (red) *Readings in Planning Theory*, Malden: Blackwell Publishing.
- Campbell, S. Og Fainstein, S. S (2003): "Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory", i Campbell, S. Og Fainstein, S. S (red) *Readings in Planning Theory*, Malden: Blackwell Publishing.
- Christensen, K (1985): "Coping with Uncertainty in Planning", *Journal of the American Planning Association*, 51:1, 63-73.
- Christensen, T. (2005): "The Norwegian state transformed?", *West European Politics*, 28:4, 721-739.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2004): "Governmental automisation and control: the Norwegian way", *Public Admin. Dev.* 24, 129-135.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2009): "Living in the past? Change and Continuity in the Norwegian Central Civil Service", *Public Administration Review*, 951-961.
- Crawford, J., Barton, H. , Chapman, T. , Higgins, M. , Capon, A. G. og Thompson, S. M.(2010): "Health at the Heart of Spatial Planning, Strengthening the Roots of Planning Health and the Urban Planner, Health Inequalities and Place Planning for the Health of People and Planet: An Australian Perspective", *Planning Theory & Practice*, 11:1, 91-113.

Creswell, J. W., Plano Clark, V. L., Gutmann, M. L., & Hanson, W. E. (2003): "Advanced mixed methods research designs", I Tashakkori, A. og Teddlie, C. (red.) *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*, 209–240.

Thousand Oaks, CA: Sage.

CSDH (2008): *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health*, Sluttrapport fra Commission on Social Determinants of Health, Geneva, World Health Organization.

Curtis, S., Cave, B. og Coutts, A. (2002): "Is urban regeneration good for health? Perceptions and theories of the health impacts of urban change", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20, 517- 534.

Dahlgren G. og Whitehead M. (1991): *Policies and strategies to promote social equity in health*, Stockholm: Institute for Future Studies.

Davidoff, P. (2003): 'Advocacy and Pluralism in Planning', i Campbell, S. Og Fainstein, S. S (red) *Readings in Planning Theory*, Malden: Blacwell Publishing.

Davoudi, S. (2006) Evidence-Based Planning - Rhetoric and Reality, *disP* 165:2, 14-24.

Dean, M. (1999): *Governmentality- power and rule in modern society*, London: Sage Publications.

Dempsey, N. Bramley, G. , Power, S. og Brown, C (2009): "The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability", *Sustainable Development Sust. Dev.*, publisert på nett Wiley InterScience ([www.interscience.wiley.com](http://www.interscience.wiley.com)).

Departementene (2005): *Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005-2009: Sammen for fysisk aktivitet*.

Departementene (2007): *Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007–2011): Oppskrift for et sunnere kosthold*.

De Vries, S, Verheij, R.A, Groenewegen, P.P. og Spreeuwenberg, P. (2003): "Natural environments - healthy environments? An exploratory analysis of the relationship between greenspace and health", *Environment and Planning A* , 35, 1717- 1731.

Dryzek, J. S. and Niemeyer, S. (2008): "Discursive Representation", *American Political Science Review*, 102:4, 481-493.

Duhl, L.J. and Sanchez, A.K. (1999): *Healthy cities and the city planning process*, Copenhagen: WHO regional office for Europe.

Evang, K. (1978): "Helsebegrep – Sykdomsbegrep", i Ringen, A. (red). *Helsepolitikk og samfunn*, Oslo: Tiden Norsk forlag.

Falleth, E., Hanssen, G.S. og Saglie, I-L. (2010): "Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway", *European Planning Studies*, 18:5, 737-753.

Faludi, A. og Waterhout, B. (2006): "Introducing Evidence-Based Planning", *disP* 165:2, 4-13.

- Fimreite, A-L. (2003): "Velferdsstat og lokaldemokrati – uforenelige størrelser?", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 19, s. 334-358.
- Fimreite, A-L. (2005): "Governance i norske storbyer: gammel vin på ny flaske, men likevel utfordrende", *Plan*, 5, 46-48.
- Flyvbjerg, B. (2006): "Five misunderstandings about case-study research", *Qualitative Inquiry*, 12:2, 219-245.
- Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C. S. og Walker, B. (2002): "Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations", *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, 31:5, 437-440.
- Fosse, E. (2009): "Norwegian public health policy: Revitalization of the social democratic welfare state?", *International Journal of Health Services*, 39:2, 287-300.
- Fosse, E. og Strand, M. (2010): "Politikk for å redusere sosiale ulikheter i helse i Norge: Fornyet politisering av folkehelse spørsmål", *Tidsskrift for velferdsforskning*, 13:1, 14-25.
- Friedmann, J. (1967): 'A conceptual model for the analyses of planning behavior', *Administrative Science Quarterly*, s. 225-252.
- Frumkin, H. (2002): "Urban Sprawl and Public Health", *American Journal of Public Health*, 93:3, 201-217.
- Frumkin, H. (2003): "Healthy places: exploring the evidence", *American Journal of Public Health*, 93:9, 1451-1456.
- Føllesdal, A. (1995): "Bærekraftig utvikling og internasjonal rettferdighet" kapittel 3 side 77-92 i Lafferty, W and Langhelle, O. (red) *Bærekraftig utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- George, A.L og Bennet, A. (2004): *Case studies and theory development in the social sciences*, Massachusetts: Harvard University.
- Gerring, J. (2004): "What Is a Case Study and What Is It Good for?", *American Political Science Review*, 98:2, 341-354.
- Godschalk, D. R. (2004): "Land Use Planning Challenges: Coping with Conflicts in Visions of Sustainable Development and Livable Communities", *Journal of the American Planning Association*, 70:1, 5-13.
- Goldsmith, S. og Eggers, W. D. (2004): *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington: The Brookings Institution.
- Graham, H. (2009): "Health inequalities, social determinants and public health policy", *Policy & Politics*, 37: 4, 463-79.

- Hagen, A. (2006): *Praksis søker forståelse. Studie av fylkesplanlegging i oppland 1974-1996 (del 1)*, doktorgradsavhandling, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Institutt for landskapsplanlegging.
- Hall, P.A. og Thelen, K. (2009): "Institutional change in varieties of capitalism", *Socio-Economic Review*, 7, 7-34.
- Hall, P. og Ward, C. (1998): *Sociable cities- the legacy of Ebenezer Howard*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Hajer, M. (1993): "Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Great Britain", i Fischer, F. og Forester, J. (red) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham: Duke University Press, 43-76.
- Hajer, M. (1995): *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*, Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M. (2004): "Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE", kap. 12 i Howarth, D. and J. Torfing (red) *Discourse Theory in European Politics. Identity, policy and Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 297-315.
- Hajer, M and Versteeg, W (2008): "The Limits to Deliberative Governance", presented at the annual meeting of the American Political Science Association Conference, Boston August 28-31.
- Hansen, T. (2007): *Bolignormer, helse og velferd: Drøfting av bolignormer, deres grunnlag og rolle i boligpolitikk og planlegging*, prosjektrapport 7:2007, Oslo: SINTEF Byggforsk.
- Haug et al. (2007): "Demokratiets muligheter I det nyliberale samfunn", chapter 3 in Mydske, Claes and Lie *Nyliberalisme- ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Healey, P., (1996): "The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation", *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23, 217-234.
- Helgesen, M. K, Vestby, G. og Hofstad, H. (2008) *Kommunehelseprofiler – Kommunenes bruk av Helsedirektoratets nettsted*. Report 2008:28 (Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research) [Norwegian local authorities' use of local health profiles].
- Helgesen, M. og Hofstad, H. (2012): *Regionalt og lokalt folkehelsearbeid. Ressurser, organisering og koordinering. En baselineundersøkelse*, NIBR-rapport 2012:13, Oslo: Norsk Institutt for by- og regionforskning.
- Hellevik, O. (1993): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2006): *Nasjonal strategi for det tobakksforebyggende arbeidet 2006-2010*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (uten årstall): *Opptappingsplan for rusfeltet*.
- Heløe, L.A. (2010): *Velferd på avveier? Utviklingslinjer i helse- og sosialpolitikken*, Oslo: Abstrakt forlag.

- Hill, M. og Hupe, P (2002): *Implementing public policy: Governance in theory and practice*, London: Sage Publications.
- Hill, M. og Hupe, P (2006): "Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy", *Policy & Politics* 34:3, s. 557-73.
- Holsen, T. (2000): *Medvirkning som begrep i plan- og bygningsloven*, notater for planlovutvalget 3/2000.
- Howard, E. (1974): *Garden cities of to-morrow*, Redigert av Osborn, F.J og med introduksjonsessey av Mumford, L., London: Faber and Faber.
- Howarth, D. (2004): "Applying Discourse Theory: The method of articulation", i Howarth, D. and Torfing, J. *Discourse Theory in European Politics*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 316-349.
- Hupe, P. og Hill, M. (2007): "Street-level bureaucracy and public accountability", *Public Administration*, 85:2, 279–299.
- Immergut, E.M. (1998): "The theoretical core of the new institutionalism", *Politics & Society*, 26:1, 5-34.
- Innes, J. (1996): "Planning Through Consensus Building. A New View of the Comprehensive Planning Ideal", *Journal of the American Planning Association*, 62: 4, 460-472.
- Innes, J. E. and Booher, D. E. (2010): *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for the public sector*, New York: Routledge.
- Jenks, M. and Dempsey, N. (2005): *Future Forms and Design for Sustainable Cities*. Oxford: Elsevier.
- Jenks, M and Jones, C. (red) (2010): *Dimensions of the sustainable city*, volume 2 London: SpringerLink, Springer Science + Business Media B.V.
- Jick, T.D. (1979): "Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action", *Administrative Science Quarterly*, 24:4, 602-611.
- Johnson, R. B, Onwuegbuzie, A. J. and Turner, L. A. (2007): "Toward a Definition of Mixed Methods Research", *Journal of Mixed Methods Research*, 1:2, 112-133.
- Kalbro, T., Lindgren, E. and Røsnes, A. (2010:) "Nær utakt – Plan og bygningslovsreformer i Norge og Sverige", *Kart og Plan*, 70:1, 27-45.
- Kearns, A., Tannahill, C. og Bond, L. (2009): "Regeneration and helath: Conceptualising the connections", *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 3:1, 56-76.
- Kingdon, J. W. (1995): *Agendas, alternatives and public policies*, second edition, New York: Longman.
- Kjellberg, F. og Reitan, M. (1995): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*, Oslo: Tano.
- Kjær, A.M. (2004): *Governance*, Cambridge: Polity Press.

Kleven, T. (2010): *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging – norsk kommuneplanlegging 1965-2005*, Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Kleven, T. (2012): "If planning is everything – Wildawsky revisited", *Plan* nr. 2.

Kooiman, J., (1993), *Modern governance: new government-society interactions*, edited by Jan Kooiman, London: Sage.

Kooiman, J., (2003): *Governing as governance*, London:Sage.

Krueger, B. og Gibbs, D (2007): "Introduction – Problematizing the politics of sustainability", kap. 1 i Krueger, B. and Gibbs, D (red): *The sustainable development paradox – urban political economy in the United States and Europe*, New York: The Guilford Press, 1-12.

Kurtze, N, Eikemo, T. og Hem, K.G (2009). *Analyse og dokumentasjon av friluftslivets effekt på folkehelse og livskvalitet*. Oslo: Sintef Teknologi og samfunn.

Lafferty, W. and Langhelle, O. (1995): "Bærekraftig utvikling som begrep og norm", kapittel 1, s. 13-38 i Lafferty, W. and Langhelle, O. (red) *Bærekraftig utvikling*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Lafferty, W and Meadowcroft, J. (2000): 'introduction' in Lafferty, W and J. meadowcroft (eds) *Implementing sustainable development. Strategies and initiatives in High consumption Societies*. Oxford: Oxford University Press.

Lafond, L.J, Heritage, Z., Farrington, J.L., Tsourou, A.D. (2003): *National healthy cities network: A powerful force for health and sustainable development in Europe*, Geneva: World Health Organization.

Lalonde, M. (1974): *A new Perspective on the health of Canadians – a working document*, Government of Canada.

Laumann, E.O, Marsden, P.V, Prensky, D. (1992): "The boundary specification problem in network analysis", kap. 3 i Freeman, L.C., White, D. R., Romney, A.K. (red) *Research methods in social network analysis*, New Brunswick: Transaction Publishers. Opprinnelig publisert i 1989 av George Mason University Press.

Lijphart, A. (1975): "The comparable cases strategy in comparative research", *Comparative Political Studies*, 8:2, 158-177.

Lin, J. og Yang, A. (2006): "Does the compact-city paradigm foster sustainability? An empirical study in Taiwan", *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33, 365 -380.

Lindblom, C. E. (2003): 'The Science of Muddling Through' in Campell S. and S. Fainstein *Readings in Planning Theory*. Malden: Blackwell Publishers.



Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.

Lundqvist, L. J. (2004): *Sweden and ecological governance – straddling the fence*, Manchester: Manchester University Press.

Mäntysalo, R. (2005): 'Approaches to participation in urban planning theories' in Zetti, Iacopo and Brand, Shira (eds) *Rehabilitation of suburban areas: Brozzi and Le Piagge neighbourhoods. Diploma workshop in Florence 2004/2005*. Budapest University of Technology and Economics and University of Florence, pp. 23-38

March og Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.

March og Olsen (2009): *The logic of appropriateness*, Arena working papers, WP/4, Oslo: Arena Centre for European Studies, Universitetet i Oslo.

Marin, B. og Mayntz, R. (1991): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt-am-Main: Campus Verlag.

Meyer, J.W. og Rowan, B. (1977): "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, 83:2, 340-363.

Morgan, D.L. (2007): "Paradigms lost and pragmatism regained: Methodological implications of combining qualitative and quantitative methods", *Journal of Mixed Methods Research*, 1:1, 48-76.

Mouffe, C., 2005, *On the Political*, London: Routledge.

Murdoch, J. (2009): "Putting discourse in its place: planning, sustainability and the urban capacity study", *Area*, 36:1, 50–58.

Mydske, P., K., D., H. Claes and A. Lie (2007): 'Konklusjon' in Mydske, P., K., D., H. Claes and A. Lie (eds) *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Neumann, I. B. (2001): *Mening, materialitet, makt. En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Næss, P, Strand, A., Næss, T., Nicolaisen, M. (2011): "On their road to sustainability? The challenge of sustainable mobility in urban planning and development in two Scandinavian capital regions", *TPR Town Planning Review*, 83:3, 285-315.

Nyseth, T., Pløger, J. og Holm, T. (2010): "Planning beyond the horizon: The Tromsø experiment", *Planning Theory*, 9: 3 s. 223-247.

Nyseth, T. (2011): "The Tromsø experiment", *Town Planning Review (tpr)*, 82:5, s. 573-593.

Ouff, S., Bergem, R., Hanche-Dalseth, M., Vestby, G.M., Hofstad, H. & Helgesen, M.K. (2010): *Partnerskap for folkehelse og Helse i Plan*, Sluttrapport, Volda: Møreforskning/Høgskulen i Volda.

Olsen, Johan P. 2005: 'Maybe it is time to rediscover bureaucracy' in *Journal of Public*

*Administration Research and Theory* No 16 pp 1-16.

Osborne, S. (2010). 'The New Public Governance: a suitable case for treatment?', i Osborne, S. (ed) *The New Public Governance?* London: Routledge.

Otterlei, J.B og A. Sande (2010): 'Styring av norsk og svensk miljø- og naturforvaltning', *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 51, 419-443.

Owens, S. og Cowell, R. (2002): *Land and limits: Interpreting sustainability in the planning process*, London: Routledge, Taylor & Francis Group.

Peters, B.G. og Pierre, J. (1998): "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *J-PART*, 8:2, 223-243.

Pierre, J. (1999): "Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics", *Urban Affairs Review*, 34:3, 372-396.

Pierre, J. (2005): "Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities", *Urban Affairs Review*, 40:4, 446-462.

Pierre, J. og Peters, B.G. (2008): "Offentlig-private partnerskap", kap. 2 i Andersen, O.J. og Røiseland, A. (red) *Partnerskap – problemløsning og politikk*, Bergen: Fagbokforlaget, 25-34.

Plan- og bygningsloven lov nr. 71 27. juni 2008, Miljøverndepartementet.

Pollitt, C. (2003): "Joined-up government: a survey", *Political Studies Review* 1:1, 34-49.

Pressman, J. L. And Wildawsky, A. (1973): *Implementation*, third edition. Berkeley: University of California Press.

Prop 90L (2010-2011): *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)*, Helse- og omsorgsdepartementet [Proposition to the Parliament, Public Health Law].

Rhodes, R.A.W (1996): "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, 652-667.

Rittel, H.W.J. og Webber. M. M. (1973): "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4, 155-169.

Regeringens proposition (1994/95:230): *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.*, Stockholm: Miljödepartementet.

Robinson, N.A. (red) (1993): *Agenda 21: Earth's Action Plan*, annotated, under the auspices of The Commission on Environmental Law of IUCN-The World Conservation Union, IUCN Environmental Policy & Law Paper No 27, New York: Oceania Publications.

Rose, L. (1996): "Kommunenenes stilling i Norden", kapittel 1 i Rose (red) *Kommuner och kommunala ledare i Norden*, Åbo: Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo Akademi.

- Rose, N. (1999): *Power of Freedom: Reframing political thought*. New York: Cambridge University Press.
- Rose, N. and Miller, P. (1992): Political Power beyond the State: Problematics of Government. *British Journal of Sociology*, 43 (2), s. 173-205.
- Rubin, H.J. og Rubin, I.S. (1995): *Qualitative interviewing- the art of hearing data*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Rydin, Y. (2007): "Re-Examining the Role of Knowledge Within Planning Theory", *Planning Theory*, 6: 52, 52-68.
- Rydin, Y. (2010): "Planning and the Technological Society: Discussing the London Plan", *International Journal of Urban and Regional Research*, 34:2, 243-59.
- Rydin, Y. og Holman, N. (2004): "Re-evaluating the Contribution of Social Capital in Achieving Sustainable Development", *Local Environment*, 9:2, 117-133.
- Røiseland, A. og S. I. Vabo (2008): "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen", *Norsk statsvitenskapelig Tidsskrift*, Vol. 24, nr. 2, s. 86-107.
- Røvik, K-A. (1992): "Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 8:4, 261-284.
- Røvik, K. A (2007): *Trender og translasjoner - ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Saglie, I.L, Falleth, E.I., Holst Bloch, V.V., Snellingen Bye, A, Steiners, M. (2006): *Spredd utbygging og jordvern. Om omfang og drivkrefter bak bygging på jordbruksarealer*, NIBR-rapport 2006:06, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Schmidt, V. (2008) Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse, *Annual Review of political Science*, 11, pp. 303-326.
- Schmidt, V. (2010): 'Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth new institutionalism', *European Political Science Review*, 2 (1), pp. 1–25.
- Scharpf, F (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press.
- Scott, W. R. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- St.meld. Nr. 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling: Dugnad for framtida*, Oslo: Miljøverndepartementet.
- St. meld. Nr. 25 (1996-1997): *Åpenhet og helhet: Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene*, Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. Nr. 16 (2002-03): *Resept for et sunnere Norge*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld.nr. 1 (2007-2008): *Nasjonalbudsjettet 2008*, Oslo: Finansdepartementet.

- St. meld. Nr. 20 (2007-08): *National strategy to reduce social inequalities in health*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. Nr. 47 (2007-2008): *Samhandlingsreformen: Rett behandling – på rett sted – til rett tid*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Stoker, G. (2011): "Was local Governance such a good idea? A global comparative perspective", *Public Administration*, 89:1, 15–31.
- Strange, T. og Bayley, A. (2008): *Sustainable development, linking economy, society, environment*, OECD Insights, Paris: The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Sætren, H. (2005): "Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant", *The Policy Studies Journal*, 33: 4, 559-582.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2005): "The democratic Anchorage of governance networks", *Scandinavian Political Studies*, 28:3, 195-218.
- Sørensen, E. and Torfing, J., (2007): "Introduction: Governance Network research: Towards a second generation", Sørensen, E. og Torfing, J. (red) *Theories of democratic network governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E. and J. Torfing (2009): "Making governance networks effective and democratic through metagovernance", *Public Administration*, 87:2, 234–258.
- Tarrow, S. (1995): "Bridging the Quantitative-Qualitative Divide in Political Science", *The American Political Science Review*, 89:2, 471-474.
- Thomson, K. (1993): "The Rio-declaration for environment and development", kap. 8 i Grubb, M., Koch, M. Munson, A, Sullivan, F. Thomson, K. (red) *The earth summit agreements: A guide and assessment*, London: Earthscan, 85-96.
- Torfing, J. (2004): "Discourse Theory: Achievements, Arguments and Challenges", i Howarth, D. and Torfing, J. *Discourse Theory in European Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Tewdwr-Jones, M. (2008): "The complexity of planning reform: a search for the spirit and purpose of planning", *TPR Town Planning Review*, 79:6, 63-688.
- Tranvik, T., and Selle, P. (2007): "The Rise and Fall of Popular Mass Movements: Organizational Change and Globalization – the Norwegian Case", *Acta Sociologica*, 50:1, 57–70.
- Vallgård, S. (2011): "Addressing individual behaviours and living conditions: Four Nordic public health policies", *Scandinavian Journal of Public Health*, 39:6, 6-10.
- van Bueren, E.M, Klijn, E-H., Koppenjan, J.F.M. (2003): "Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13-2, 193-212.
- Vike, H. (2011): "Planlegging ved reisens slutt", *Plan nr. 6*.

VMU - Verdenskommissjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår felles framtid*, Oslo: Tiden norsk forlag.

Weber, E.P. og Khademian, A.M. (2008): "Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings", *Public Administration Review*, mars/april 2008, 334-349.

Wildawsky, A. (1973): "If planning is everything, maybe it's nothing", *Policy Sciences*, 2, s. 127-153

WHO (1948): *Constitution of the World Health Organization*, Geneva: World Health Organization.

WHO (1981): *Global Strategy for Health for All by the Year 2000*, Health for all series No. 3, Geneva: World Health Organization.

WHO (1986): *Ottawa Charter for Health Promotion*. First International Conference on Health Promotion. Ottawa, 21 November 1986. Geneva: World Health Organization.

WHO (1988): *Adelaide Recommendations on Healthy Public Policy*, Second International Conference on Health Promotion in Adelaide 5-9 April 1988, Geneva: World Health Organization.

WHO (1991): *Sundsvall Statement on Supportive Environments for Health*, Third International Conference on Health Promotion in Sundsvall 9-15 June 1991, Geneva: World Health Organisation.

WHO (1997): *Jakarta Declaration on Leading Health Promotion into the 21st Century*, Fourth International Conference on Health Promotion in Jakarta 21-25 July 1997, Geneva: World Health Organization.

WHO (1998): *Health promotion glossary*, Geneva: World Health Organization.

WHO (2000): *Mexico Ministerial Statement for the Promotion of Health*, Fifth International Conference on Health Promotion: Bridging the Equity Gap, in Mexico City 5 June 2000, Geneva: World Health Organization.

WHO (2002): *Health and Sustainable Development- Key Health Trends*, Geneva: World Health Organization.

WHO (2005): *Bangkok Charter for Health Promotion in a Globalized World*, Sixth International Conference on Health Promotion in Bangkok 11 August 2005, Geneva: World Health Organization.

WHO (2009): *Milestones in Health Promotion Statements from Global Conferences*, Geneva: World Health Organization.

WHO (2011): *Global status report on noncommunicable diseases 2010*, Geneva: World Health Organization.

Wollebæk, D. (2008): "The decoupling of organizational society: the case of Norwegian voluntary Organizations", *Voluntas*, 19, 351-371.

Yin, R.K. (1994): *Case study research: Design and methods*, second edition, Applied Social Research Methods Series volume 5, Thousand Oaks: Sage Publications.

Young, I. (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.



# Article 3: Compact city development: High ideals and emerging practices

Journal: European Journal for Spatial Development (EJSD)

Status: Accepted

## **Abstract**

For about 20 years, compact city development has been the preferred response to the goal of sustainable development. Hence, it is pertinent to examine planning practices to see whether the traditional economic bias of planning has gradually been balanced by aims and practices in support of environmental and social sustainability. This article identifies the social, environmental, and economic goals linked to densification and mixed use development. Moreover, the article assesses whether distinct institutional practices support the balancing of these goals. The empirical basis is urban plans in four Scandinavian cities in combination with qualitative interview data. The article concludes that on a discursive level, social, environmental and economic goals are represented in compact city strategies. Institutionalized practices, however, show that economic goals still are at the core of planning. Environmental and social aims still play second fiddle, but new measures are in development that may gradually strengthen their influence over urban development practices.

Keywords: Compact city, sustainability, urban planning, discourse theory, urban development

## **1. Introduction**

From the outset, the main purpose of planning was place development in a stricter, economic sense, and to create jobs, secure housing, and deliver infrastructure (Tewdwr-Jones 2008, Kleven 2010). Complex goals, such as sustainable development and public health, have gradually been added to the planning agenda the past 20 years (Rydin 2010, Crawford et al 2010, Hofstad 2011, Kleven 2010, Owens and Cowell 2002). Thus, it is pertinent to examine whether the traditional economic bias of planning has gradually been balanced by aims and practices in support of environmental and social sustainability.

During the 1990s, the discourse on sustainable development and planning produced the notion of compact city development that became a hegemonic response to the challenges of sustainable development (Jenks and Dempsey 2005). Ideally, a compact city secure socially beneficial, economically viable, and environmentally sound development through dense and mixed use patterns that rely on sustainable transportation (Jenks and Jones 2010, Dempsey 2010, Jenks and Dempsey 2005, Burton 2002). Recent research has investigated the presumed outcome of the compact city model. More specifically, scholars have discussed to what extent it produces the expected social, environmental and economic benefits (Jenks and Jones 2010, Lin and Yang 2006, Burton 2002). This line of research directs attention to the tripartite composition of sustainable development – economic, environmental and social sustainability – and opens for cross-domain analyses (Krueger



and Gibbs 2007). This article follows trait by showing how the compact city ideal and especially its three sustainability dimensions is justified and practiced in urban planning. The main research question of the article is: *How is the compact city ideal interpreted within urban planning, and what is the position of economic, environmental and social sustainability in compact city strategies?* This main question is further explored by asking: *What are the social, environmental, and economic goals and ideas linked to densification and mixed use development? To what extent is the balancing of these goals supported by distinct institutional practices?*

The article identifies sustainability goals clearly linked to the preferred measures of compact city development, namely densification and mixed use development (Jenks and Jones 2010). Attention is also given to concrete institutionalized practices and to what extent they are developed to support sustainability goals so that they may be balanced against each other on an equal footing. Together, the article shows environmental, economic and social sustainability's position within compact city development. This is illuminated through a study of plans and practices in four Scandinavian cities. According to several rankings, Finland, Germany, Japan, the Netherlands, Norway, and Sweden have the highest level of sustainable development practices (Dryzek 2005:166). The article demonstrates how four cities in two of these countries, Norway and Sweden, handle and give meaning to sustainable urban development by planning for compact cities. The four cities have all been receptive to the compact city ideal. Hence, these cities may be seen as critical cases in sustainable urban development due to the endured national focus on sustainability, the wide authorization given to local authorities, their long planning traditions, and relatively solid economic resources on the local level (Baldersheim and Ståhlberg 2002:75, Rose and Ståhlberg 2005, Kalbro et al 2010:32).

The local government systems in Norway and Sweden share many features including the range of functions and the volume of the welfare state (Baldersheim and Ståhlberg (2002:78). Planning reforms have aimed to widen the participatory base of planning, but also to streamline the planning process in order to meet private actors' complaint that the planning system is time consuming, unpredictable, and resource draining (Mäntysalo et al 2011). Together, these changes have made the purpose of and activities within planning more uncertain, complex, and manifold. Hence, the changes have created a contentious planning rationality that creates a need for practices supporting the inevitable balancing of divergent planning goals.

The article unfolds as follows: First, I present the theoretical framework used to analyse plans and planning practices, discourse theory and discursive institutionalism. Secondly, I introduce the perceived linkage between compact city and core sustainability dimensions. Thirdly, I elaborate on the methods used and the empirical material collected. Fourthly, I identify and discuss a) the linkages between densification/mixed use development and environmental, social, and economic sustainability in the selected cities; b) and assess the institutionalized practices aiming to support and balance social, environmental and economic aims. Then I discuss the three sustainability dimensions' position in the compact city development. Finally, the article concludes by summarizing main results and reflecting upon possible paths for future research.

## **2. Analytical framework: discourse and discourse institutionalism**

Because of its complexity, the social, economic, and political systems always contain more conditions and possibilities than actors and organizations are capable of responding or adapting to (Brans and Rossbach 1997:422)<sup>9</sup>. In addition, meaning, and the code by which to decipher it, is dynamic and ambiguous; therefore, to make this complexity manageable, actors reduce reality by being selective and reformulating, simplifying, and limiting their environment (ibid<sup>10</sup>). These processes give structure to reality and create discourses that may be defined as *'...a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices (...)* through which meaning is given to physical and social realities' (Hajer 1995:44). Through practice, a discourse may be structured and start to dominate the way a given social unit, in our case, the urban landscape, is conceptualized (Hajer and Versteeg, 2008:303). If a particular discourse also is settled into institutional practices, i.e. routines, procedures, projects, the discourse has further been institutionalized (ibid). In sum, structuring and institutionalizing signify a dominant discourse, which influences not only how we understand a specific problem, but also how we act upon it. Thus, discourse consists not only of ideas but also interactive processes by which ideas are conveyed (Schmidt 2008).

A discursive approach is especially suitable in studies of contested, vague and dynamic concepts like sustainable development, because such an approach gives attention to the creation, interpretation and reinterpretation of meaning (Hajer 1995, Torfing 2004). This article aims to capture the linkages between compact city discourse and sustainability by identifying concrete environmental, economic and social aims and ideas in plans (structuration) and the planning practices- procedures, routines and instruments- supporting them (institutionalization). Hence, the analytical starting point of the article is a combination of ideational or discursive theories focusing on meaning formation and the institutional preoccupation with rules and norms structuring practices. This stance is in line with recent developments in political science seeking to move beyond the traditional division between structure and agency by focusing on the decisive role of discursive elements in institutional development and change (Schmidt 2010, 2008, Hay 2011). Schmidt (2008) argues that institutions are simultaneously structure and construct. On the one side, institutions constitute 'background ideational abilities' contributing with the ideational rules or rationality of a specific setting internalized by the agents (Schmidt 2008:315). On the other side, institutions consist of 'foreground ideational abilities' which enable institutional change as the deliberative nature of discourse allows agents to *'...conceive of and talk about institutions as objects at a distance, and to dissociate themselves from them even as they continue to use them* (Schmidt 2008:316). Thus, a communicative logic governs the foreground ideational abilities. Inspired by discourse theory and discourse institutionalism, this article identifies the position of social, environmental and economic sustainability goals within the compact city framework and thereby the ability to balance these goals as seen in four Scandinavian cities.

---

<sup>9</sup> Building on Luhmann 1968:5

<sup>10</sup> Building on Habermas and Luhmann 1971, pp. 11, 15-16, 19

### **3. The compact city ideal**

In 1990, the European Commission pointed out negative trends in urban development in their 'Green Paper of the Urban Environment' (CEC 1990). Due to the near clinical separation of land uses seen particularly in the development of suburban residential areas, the mobility need had risen, creating an upsurge in car use, which caused high levels of air and noise pollution, as well as decaying city centres. Therefore, the commission argued for mixed land use, denser development, and transformation of former brown fields rather than development in open green areas. Together, these measures would preserve recreational and open space, revitalize existing city areas, and enhance the use of public transportation as well as increase walking and cycling; hence, they would give a series of environmental, social, and economic benefits (Jenks and Jones 2010:2). The implicit image of a compact city has proved to be a highly influential translation of what a sustainable city should be, carried, not least, by the significance of an urban form with relatively higher residential densities and mixed land uses (Jenks and Jones 2010:1, Jenks and Dempsey 2005:287). We will take a closer look on the anticipated linkages between urban form (densification and mixed use development) and the three sustainability dimensions.

*Social* sustainability rests on the insight that if urban forms are considered unacceptable to people, they cannot be sustainable; social justice, social inclusion, social capital, and social cohesion are at the core of this concept (Jones et al 2010a:244, Bramley et al 2010). Compact cities that are densely built and have mixed land use are anticipated to create better quality of life by creating more social interaction, community spirit, and cultural vitality; this is due, in part, to the proximity to services, work, shops, public transportation, and the possibility for walking and cycling that compact cities provide (Jenks and Jones 2010:9). Moreover, the positive impacts of compact cities are also thought to reduce crime and to lower levels of social segregation (Burton 2000).

*Environmental* sustainability combines the status of the physical environment with the effects of the use of natural resources. Arguably, densification and mixed land use enable sustainable mobility, such as public transportation, walking, and cycling, which reduces car travel and emissions from vehicles (Jenks and Jones 2010:6). Moreover, the combination of heat and power provisions, made possible by higher densities, is supposed to save energy (ibid). Compact forms, it is argued, may also reduce the pressure on green areas as well as the ecosystem services and biodiversity provided by them (CEC 1990).

When it comes to the *economic* dimension of sustainability, the compact city model anticipates a revitalization of city areas (CEC 1990). A city's economy is determined by the operation of commercial property and housing markets, its transport infrastructure, and the distribution of incomes and age structures (Jones et al 2010b:160). The economic benefits anticipated by compact urban forms are based on the positive effects of concentrating people and activities, claiming that "...the larger the city the greater is the viability of specialist shops and, hence, the wider the choice to the consumer" (Jones et al 2010b:148). Moreover, larger labour markets lead to greater diversity among employers, which creates greater diversity of job possibilities, and increases the likelihood that workers will find jobs that match their skills, which results in higher productivity (ibid).

Ideally, a well-designed compact city should be able to achieve all of the above-mentioned forms of sustainability benefits; as a result, the compact city becomes an all-encompassing concept for urban planning practices (Dempsey and Jenks 2010:119). However, the model does contain some potential

conflicts; Compact cities has higher emission and noise levels due to a closer proximity between dwellings, transport lines and business activities (de Roo 2000:153). Moreover, natural areas within cities constitute easily accessible development ground, but at the same time, these areas serve as hosts for biodiversity and ecosystem services as well as being valuable recreation facilities. Therefore, the idealistic presentation of the compact city as the final solution to former tensions is a fallacy. According to Dempsey and Jenks (2010:119), policy makers has been '*... cherry-picking those aspects of the compact city as a sustainable urban model most attractive to their needs, such as increasing densities and containing urban sprawl (...) which largely reflect dominant economic or environmental interests*'. This may well be the case, still there may also be that creating robust alternatives able to confront the hegemony of economic development within planning takes time to develop. The compact city model has been an ideal for sustainable urban development since the 1990s. It makes sense, therefore, to re-examine planning aims and practices discussing whether these have been broadened to include also social and environmental dimensions.

#### **4. Data and methods**

On the basis of two criteria, four Scandinavian cities have been selected. The cities 1) express sustainability ambitions in their master plans; 2) experience developmental pressure on their landscapes due to urban development. The first selection criterion secures cases where sustainability discourses and measures are present. The second selection criterion provides cases in which it is important to find a balance among competing goals due to developmental pressure. These four cases illustrate how ambitious cities interpret and handle the sustainability challenge, and how diverging values and interests are weighted and secured through urban planning.

To identify the perceived linkages between urban form (densification and mixed use development) and social, environmental, and economic sustainability, the concepts 'densification' (fortetting/förtätning), 'dense' (tett/tät), 'mixed' (blandet/blandat) and 'variation' (variasjon/variation) have been searched for in the four cities' master plans. Then we mapped the economic, environmental and social sustainability goals linked to these concepts. This procedure enables us to focus on goals directly linked to the compact city model. Furthermore, results from the document analysis have been triangulated with local thematic plans relevant to social, environmental, and economic sustainability, and to information from the four cities' internet pages, newspaper articles and interviewees.

The interviewees include the regional planning authority, in addition to several local actors such as planners, politicians, developers, organized interests and local administrative personnel responsible for sustainability goals. These interviews have been particularly important in assessing the position of sustainability goals in planning practice, as well as providing contextual knowledge. The interviews have been semi-structured, starting with the same interview guide but adapting it to the interviewees' interests and roles in planning. Each interview has been conducted by two researchers and recorded to enable double checks on its content. When necessary, additional information has been obtained through telephone interviews and questions posed in e-mail correspondence. Table 1 summarizes the empirical basis of the study.

Table 1 *The empirical basis*

	Face-to-face interviews	Telephone interviews/e-mail	Planning documents	Hearing suggestions	Newspaper articles/internet discussion
<b>Moss</b>	19	3	39	37	2
<b>Kungsbacka</b>	13	1	35	36	1
<b>Helsingborg</b>	7	4	29	25	10
<b>Asker</b>	10	1	35	35	1
<b>Sum</b>	49	9	138	133	14

As is visible in table 1, the number of interviews in each case varies somewhat among the cases. Moss, as the first pilot case community, has the largest number of interviews. However, the rich written material in all the cases balances this difference in the number of interviews. In particular the hearing suggestions delivered to the plan proposals outweigh the imbalance in the number of interviews.

#### 4.1 City profiles

Moss, Norway, and Helsingborg, Sweden are regional centres situated within the larger metropolitan regions of Oslo and Malmö respectively. They are both former industrial cities in need of enhanced economic growth and have made efforts to regenerate industrial sites in order to create new urban residential areas and contribute to new commercial and cultural activities. At the same time, their industrial heritage is still present. Helsingborg has segregated residential areas, where some city districts are dominated by people with low socio-economic status while others are inhabited by people with higher income and status (Helsingborg 2009a). Inhabitants in Moss have a lower socio-economic status than the average Norwegian municipality (Moss region 2009).

Asker, Norway, and Kungsbacka, Sweden are privileged municipalities with a well-educated population. Both cities face less socioeconomic challenges than Helsingborg and Moss; they are typical suburban cities lying in short commuter distance to Oslo and Gothenburg. Their development is to a large extent influenced by their location within a larger metropolitan area, and this limits the level of manoeuvrability these cities have over their own development. Their location in a metropolitan area creates intense pressure<sup>11</sup> on land resources because there is need for housing, development of public services and infrastructure development in the areas. Hence, whereas Asker

<sup>11</sup> The pressure is intense in a Scandinavian context. But seen in an international perspective, it would rather be judged as medium or low.

and Kungsbackas' main challenge are to handle growth pressure, Moss and Helsingborg try to attract investments and well educated inhabitants to enhance economic growth and attractiveness. However, in both instances the spatial response to these challenges is compact city development. Table 2 summarizes some core city facts.

Table 2 *City facts*<sup>12</sup>

	Helsingborg (S)	Moss (N)	Asker (N)	Kungsbacka (S)
<b>Land area</b>	346 km2	58 km2	100km2	611 km2
<b>Population</b>	127 000 (2008)	29 000	53 000	73 000
<b>Percentage with higher education</b>	34 %	24,5 %	43,7 %	39 %
<b>Work commuters, net amount</b>	6200 (in 2007)	390 (in 2008)	-2562 (in 2009)	-13400 (in 2009)

Although the four cities face different challenges, they all aim for sustainable development in their communities and have responded to this challenge by integrating densification and mixed land use as a guideline for urban development. Figure 1 places the cities geographically.

Figure 1 *Map indicating the four cities*



**5. Core elements in the four cities' compact city strategies**

The four cities' version of compact city development is creation of densely developed nodes with a mixture of functions. These nodes are named differently: 'junction point', 'compact development',

<sup>12</sup> Facts derived from local planning documents and fact sheets: Asker 2009, Moss region 2009, SSB 2009, Kungsbacka 2010a, Helsingborg 2007, SCB 2010 (see literature list).

'node and station societies', 'development areas', and 'service villages', but they are built on the same principles: The nodes are developmental vehicles with dense settlement patterns; accessible public transportation; and a plethora of dwellings, business development, and public services. Consequently, their strategies generally correspond to the compact city ideal of densification and mixed land use (Asker 2007a, Asker 2007c, Moss 2007, Moss region 2010a, Helsingborg 2010a, Kungsbacka 2006). Communication lines, and especially railway stations, constitute the backbone of the four cities' node development as they decide where expansion should take place. We will take a closer look at the four cities' master plans in order to identify the linkage between densification and mixed land use, and environmental, social, and economic goals<sup>13</sup>. Furthermore focus is on the institutionalization of these aims as seen in planning practices. We begin with economic sustainability.

## 5.1 Economic sustainability and urban form

*Economic* sustainability is at the core of the four cities' strategies. First, the four cities argue that densification creates effective land use that renders possible the establishment a wider variety of dwellings, services and businesses in the nodes (Helsingborg 2010a:14, Moss region 2010a, Asker 2007a, Kungsbacka 2006). Second, a mixture of functions is thought to a) vitalize city centres (Moss, Helsingborg, and Kungsbacka), b) contribute with a larger customer basis for commercial activities (Helsingborg and Kungsbacka) and c) enhance transportation facilities (Moss, Asker, Kungsbacka, and Helsingborg). Finally, Kungsbacka and Helsingborg argue that the financing of place regeneration is a positive side effect of compact development in transformation areas. Development as new dwellings and establishment of businesses or services are warmly welcomed especially when they are placed in one of the nodes. But developments may also be placed outside nodes, businesses requiring commodity and freight transport can be placed in the vicinity to main highway exits.

An attractiveness discourse prevails in the four cities, but its intensity varies. Kungsbacka, on the one hand, aims to vitalize its city centre by adding urban qualities such as high houses and cultural facilities to make it more 'city-like' (Kungsbacka 2009). They also aim to enhance Kungsbacka's attractiveness through the project 'Attractive Kungsbacka' focusing on the city as a place for adventures, tourism and visits. Asker, on the other hand, lacks a corresponding grand vision, but it aim to continue its positive development (Asker 2006a). Helsingborg aims to be '*Sweden's most attractive city for people and enterprises*' (Helsingborg 2007:2, see also Helsingborg 2011a). Moss has started an image campaign to strengthen its chances in the race for a share of the expected economic and population growth in the Oslo region. By 2013, the region aims to be viewed as one of the three most attractive relocation areas for people living in the central part of Eastern Norway (Moss 2007). Helsingborg and Moss make efforts to consolidate their position in the regional race to attract young, highly educated people to receive what Moss (Moss region 2010a:7) calls '*...a better balance between nourishing and corrosive age groups*'. Their hope is that young highly educated people will create new businesses and provide higher tax revenues. It is assumed that this group wants to be part of an urban environment with a plethora of shops, dwellings, and businesses with ties to education institutions<sup>14</sup>. Hence, compact city development frames and sustains the four

---

<sup>13</sup> All relevant goals are presented in tables in the appendix, while the analysis presented in the text concentrates on goals that are covered in more than one city.

<sup>14</sup> This is uttered in interviews with politicians and civil servants engaged in urban planning.

cities' attractiveness ambitions. There seems to be low tension between the compact city ideal and economic goals. Rather, economic development seems to be an intrinsic part of the model.

### *Institutional practices*

Based on interviews and document studies, nine institutional practices have been identified in one or more of the four cities (Asker 2006a, Asker 2007b, Asker 2008, Asker 2009, Asker 2010, Kungsbacka 2010a, Kungsbacka 2010b, Helsingborg 2009b, Helsingborg 2011a, Helsingborg 2011b, Moss 2010):

- Regional collaboration as a measure to enhance business development (Helsingborg, Asker, Kungsbacka, Moss).
- Strategic business development plans to guide business, destination and tourist development (Asker, Helsingborg, Kungsbacka).
- Detailed, yearly plans for business development where goals are coupled to exact measures (balanced scorecard) (Asker, Kungsbacka).
- Physical planning is used to adapt nodes to business development (Asker, Helsingborg, Kungsbacka).
- Arenas where politicians, business actors and public servants meet to discuss topical questions (Asker, Helsingborg, Kungsbacka).
- Collaboration and contact with business actors to enhance knowledge and information sharing (Asker, Helsingborg, Kungsbacka).
- Inspire to local entrepreneurship (Asker and Kungsbacka). Kungsbacka give economic support and counseling on this topic while Asker has an annual founder price.
- Development of higher education institutions doing education and research integrated into business development (Campus Helsingborg).
- Collaborative projects with other cities in the region and in Scandinavia (Helsingborg).

Interestingly, Asker and Kungsbacka, that experience the strongest development pressure in terms of people and businesses, distinguish themselves with a broad set of institutional practices to enhance business development and attract new businesses. But also Helsingborg meets the challenge of attracting new businesses and keep the existing ones proactively. The institutional practices to support economic sustainability are less developed in Moss that seems to be the one that need it the most. Moss has decided not to make a specific plan for business development. Rather, they have decided to include business development in the urban plans' chapter on economic growth and competence building (Public actor involved in planning, Moss 2010:11-13). However, structural changes in the traditional industry of Moss have led to a loss of workplaces that has stimulated a discussion on how to support the establishment of new businesses.

## **5.2 Environmental sustainability and urban form**

All four municipalities aim to enhance sustainable transport through node development. The nodes are to be situated close to railway stations and include a mixture of housing and working places that enable travel by public transport, cycle or by foot. In addition, protection of large agricultural, natural, and cultural areas is a perceived output of the compact city model in Helsingborg, Moss, and Asker. This ideal is expressed in the following manner:



By building new houses in densely populated areas one escapes a fragmentation of the large nature-, agricultural- and recreational areas (Asker 2007a:16).

We are going to (...) protect agricultural areas, nature- and cultural landscapes by setting long-term limits for the densely populated areas, and by densification and transformation instead of using cultivated land or intact natural areas (Moss region 2010a:17).

To use land resources effectively means (...) that we get more space left; space for more houses, more green space, businesses and service that create added value for the areas in question. By prioritizing development in station-nodes the remaining parts of the countryside with high-class agricultural land or important natural- or cultural values can be left unexploited (Helsingborg 2010a:14).

These quotes demonstrate that the cities perceive of densification in nodes and transformation of already developed areas as means to secure protection of valuable natural, agricultural, and recreational land *outside* nodes. The cities are, however, less specific in relation to urban, green areas *within* nodes. Helsingborg envision that it will ‘...increase the efficiency of green area usage’ (Helsingborg 2010a:30), but also to create ‘...more green areas’ (Helsingborg 2010a:14). Asker aims to save ‘...green qualities with gardens’ (Asker 2007a:18). Nevertheless, these plans do not address what the practical implications of such a strategy is. Moss, however, is more explicit; the city envisions to create dense nodes so that ‘...existing place qualities, including cultural environments [and] valuable green structure (...) are not reduced’ (Moss region 2010a:17). Kungsbacka is less explicit about the relationship between green areas and densification than the other cities. Still, the city are very clear on the fact that there is development restriction outside nodes, which creates the same rationality as in Helsingborg and Asker: Importance is placed on safeguarding large green and cultural areas outside nodes, while the future of green areas within, or in relation to nodes is more uncertain: these areas risk being used as building ground in particular if they are placed in vicinity to a railway node (Helsingborg 2010b, Kungsbacka 2006, Asker 2007a, Moss 2007). Hence, a pertinent question is to what extent practices capable of relieving the tension between node developments and safeguarding of urban green areas are present in the four cities.

### *Institutional practices*

All four municipalities operate with the concept of *green structure* in their plans. This concept constitutes waterways and streams, shorelines, local parks, city parks, cemeteries, agricultural land, larger green areas, and forests as one common structure (Asker 1999, 2006b, Helsingborg 1995, Helsingborg 2010a:28, 53, Kungsbacka 2007a, Moss 2006). Hence, green structure falls into the same category as other, basic structures in planning such as the *infrastructure* and *built structure*. To the discursive construction of green structure as a common entity comes the specific mapping of its qualities.

*Green structure plans* map the cities’ green resources by assessing their recreational and natural qualities (Helsingborg 1995, Helsingborg 2010c, Kungsbacka 2007a, Asker 1999, 2006b, Moss region 2010b). Local actors argue that green structure plans serve to enhance and integrate the available knowledge of the green structure and create an opportunity to get a coherent view of its totality. Furthermore, they argue that green structure plans contribute to give attention to the cities’ merits and shortcomings in regards to green structure preservation. Kungsbacka and Helsingborg has introduced an additional practice called the *balancing principle*, which involves a compensation for loss of green areas. In Kungsbacka, the balancing principle means that the exploited area is

*'...compensated for by enhancing the quality of the area that is left'* (Kungsbacka 2007a:23). What this principle means in practice, however, is to be decided through an in-depth analysis of the area. Helsingborg has a similar norm that involves not only the area in question, but also the city in general. The basic thought is that the value assessment will enhance the cost of altering the area's status and, thereby, slow the dismantling of natural areas. Nevertheless, specific guidelines for when a damage of natural and ecological values is acceptable and what will function as a suitable compensation are not given. The value of the area will be decided through negotiations among stakeholders in each specific case. One of Helsingborg's administrative servants involved in planning worries that: *'The balancing principle may function as a clause that ransom developmental interests'*. This person fears that such alteration of the logic that guides the governing of these areas may make it possible for developmental interests to buy themselves out of the aim to secure accessible green areas in the city centre.

Asker does not use the balancing principle as a concept. However, in the impact assessment of their current plan, they simply state that 220 decares of natural and agricultural land that has been developed in the current municipal plan are compensated for by altering the status of 130 decares forest from developmental land into recreational land. Consequently, Asker's reasoning is, in effect, the same found in Kungsbacka and Helsingborg (Asker 2007c:3). Similar principles and measures are not found in Moss.

### **5.3 Social sustainability and urban form**

Turning to the *social* sustainability goals of compact city development, it becomes clear that compact city development is perceived to cater for lifelong living in an area. Helsingborg and Kungsbacka argue that a mixture of housing forms make it possible to live in one area throughout life's different stages (Helsingborg 2010a:27, Kungsbacka 2006:26). Asker and Moss have a particular focus on elderly people. For instance, Asker's master plan states: *'The master plan prioritizes building of flats around several towns and villages in Asker. Such developments will somewhat ease elderly people's ability to manage on their own or have adjusted home-based service/care'* (Asker 2007a:7). Hence, nodes with their concentrated supply of services and leisure activities make elderly people able to manage their lives more independently.

Other social sustainability factors are also visible in the cities' master plans. In Moss, Kungsbacka, and Helsingborg, compact city development is seen as a means for creating identity as well as social environments marked by reduced segregation, enhanced diversity, and integration (Moss region 2010a:9, Kungsbacka 2006:25-26, 82,84,116-117, Helsingborg 2010a:30, 46, 49, 83). Helsingborg takes this goal a step further by focusing on eliminating what they call 'outsiderness' (utanforskap); aims are formulated to lift communities with low socioeconomic status and decrease the number of individuals who are unemployed or falling out of the education system (Helsingborg 2009a). Moreover, Kungsbacka and Helsingborg emphasize that nodes with a mixture of housing and workplaces allow for a constant flow of people in the city centres that enhances the vitality and safety of the environment, and creates human encounters (Helsingborg 2010a:21-22, 48,58, Kungsbacka 2006:28, 82, 114, 117). Helsingborg conceptualises this claim by referring to the creation of a 'mixed city' (blandstad) (Helsingborg 2010a, Helsingborg 2010d).

In sum, the cities seem to consider compact city development to have a positive impact on social sustainability factors. However, negative side effects are also mentioned. Helsingborg's plan (2010a:82) clearly states that densification and building of larger entities visited by many people can *'...impact the noise level and air quality negatively'*. Moss and Asker's plans do not make such a clear linkage between densification and these problems, but they do consider noise levels into consideration when setting restrictions on where densification can occur (Asker 2007a:35, Moss region 2010a:18).

### *Institutional practices*

The cities of Moss, Asker and Helsingborg pursue social sustainability goals through public health plans/social sustainability plans (Asker 2006c, Helsingborg 2010d, Kungsbacka 2007b, Moss 2009). In addition, these cities have -to varying degrees- developed procedures that secure a linkage between public health goals and urban planning. Public health is one of the four overriding principles for Moss' new master plan. Moreover, the municipal public health coordinator is part of the administrative team formulating master plan proposals. In Asker, the links between public health and urban form are mainly secured through arrangements to enhance bicycling and walking and through initiatives to provide access to green areas and thereby enhancing citizen's opportunities to engage in physical activity. Kungsbacka ties their strategic planning to development in each specific node. The city administration makes plans and analysis of social aspects. Furthermore, representatives from social departments in the municipal administration are invited into zoning processes when relevant (Kungsbacka 2007b, urban planner in Kungsbacka).

However, Helsingborg is the only city where social sustainability has developed into a significant discourse. The city's sustainability plan plays a gradually come to play a more prominent role in local policy-making (Helsingborg 2010d). This plan is discussed and revised annually together with the municipal budget, and according to a local politician it becomes *'...part of a development and basis for political debate where solutions to challenges addressed in the plan is sought'*. As such, the plan has gradually enhanced the focus and attention to social sustainability among civil servants and politicians. The plan rests on statistics, indicators, and qualitative data that function as the basis of knowledge for political decisions. Seven areas of improvement have been identified and these areas are monitored and later discussed by the local council on an annual basis (Helsingborg 2010d). *Living and place development* and *environmental quality* are aims that are particularly relevant to urban planning due to the monitoring employed: the number of newly built dwellings, the assortment of dwellings, and the ability to enhance quality of life in the city's socioeconomically weak areas, air quality, noise level, and protection of green areas (ibid). Among these issues, it is only air quality that is keeping up with the goals formulated. There are far fewer dwellings built than anticipated, and the composition of dwellings is more homogeneous than what was aimed for. In particular, there is a lack of apartments for rent. Noise levels rise and green areas are being used as building ground (ibid). Hence, social sustainability aims has so far had low impact on planning outcome.

## **6. Balancing environmental, social and economic goals**

The goals and perceived output of densification and mixed land use found in the four cities urban plans broadly resemble the economic, environmental and social sustainability advantages that the

compact city model anticipates. This observation does, however, not imply that the ambitions and goals identified have an equal position within the compact city model.

Comparing the position of the three sustainability dimensions, it becomes apparent that *economic* considerations enjoy a favorable position. Through densification and mixed land use within nodes the cities aim to secure effective land use, varied composition of functions, vitalized city centers with enhanced customer basis and better transport facilities. Altogether, it is anticipated that these elements increase the cities' attractiveness to citizens and enterprises. In a study of Manchester's compact city strategy, Alan Mace, Nick Gallent and Manuela Madeddu (forthcoming) argue that compact city development is a powerful signifier of city renewal (Mace et al in prep). This argument is in line with the empirical material presented in this article. As we have seen, an attractiveness discourse prevails in planning documents in Kungsbacka, Helsingborg and Moss. Densification of Kungsbacka city centre is done to make it more 'city like' - thereby developing an urban identity of its own independently of Gothenburg. Helsingborg makes efforts to develop its position as regional node through regeneration of former industrial sites. Likewise, Moss has also regenerated former industrial ground and uses this compact development strategy to enhance their image and, thus, to attract new, young citizens. These cities' success seems to be linked to densification and mixed use development as these measures contribute to alter the urban environment and thereby to serve as a re-imaging tool. Hence, for local authorities compact city is synonymous with a city's viability and a number of institutional practices to support business development. In a political sense, such progress ensures good conditions for continued working and thriving in the city. From property owners' point of view, compact city strategies serve to enhance the value of property as it can be exploited more intensively (Mace et al forthcoming). Thus, there is a concurrence of political and economic goals that helps to explain the compact city models' success.

Environmental and social goals are also present within the compact city model identified in the four cities; however, they are not as intrinsically part of the model as the economic goals. Starting with the identified *environmental* goals, we have found that enhanced sustainable travel (especially public transport, but also walking and cycling) together with safeguarding of large, valuable green areas outside nodes are at the backbone of the compact city model. Nevertheless, the position of urban green areas inside nodes is less clearly defined. On the one side, urban green areas are attractive building ground- especially when placed close to railway stations. On the other side, urban green qualities have received more attention given the practice of green structure plans and the introduction of the balancing principle. So far, *social* goals lack a corresponding physical translation that makes it applicable for urban planning. It is clear from Helsingborg's sustainability plan that social sustainability has not yet gained ground in urban development processes. This situation corresponds with the situation reported by the other three cities.

Thus, the compact city model as identified in the four cities studied in this article is based on a mixture of economic and environmental goals and practices. Provision of sustainable transport, services, businesses and dwellings in densely built nodes that enable land economization to safeguard large green areas serves as planning ideals with a clear practical outcome. These ideals influence land allocation and thus decide where development can take place. As such, the abovementioned economic/environmental elements are part of the cities' 'background ideational abilities' because their positive (sustainability) impact are taken for granted and have become part of planning practice. Other environmental and social goals aiming to ensure a varied composition of

dwellers and to protect urban green land are articulated in the four cities' plans. However these goals challenge the economic and environmental ground ideas in two ways. Firstly, a more varied composition of dwellers depends on a mixed provision of dwellings that can apply to different income-groups. But more composite housing areas can reduce yields from housing projects because they lay restrictions on the project that limit developers possibilities of developing the project in a way that give highest market price. Secondly, the safeguarding of urban green areas challenges the aim of creating dense nodes. This article has demonstrated that these goals are less articulated and have to a lesser extent solidified into planning practices. However, the remaining social and environmental goals identified in the plans can be seen as examples of foreground ideational abilities signifying that new meanings and practices are about to develop.

In a sense this development may signal an emerging critical reflection upon the compact city strategies opening up for modification and change. Thus, foreground discursive abilities may be said to be at play illuminating in-built tensions within the compact city model between environmental and social goals at the one side and economic goals at the other. The balancing principle may serve as an example. Here, natural values are in a sense 'commodified' and made tradable; loss of a green lung may be compensated for by adding a new walking lane in another part of the city or by enhancing the quality of the remaining green area. However, the value setting is not value free; it involves negotiations between relevant public and private stakeholders where environmental, social, and economic values are balanced. Such processes raise difficult questions, such as: What is a strong developmental interest? How much of the green area needs to be secured in order to safeguard natural and recreational qualities? These are core questions, not only in connection with the balancing principle, but also in relation to compact city development in general. Furthermore, these questions also illustrate that assigning value and performing governance is a politicized activity. The selection of the elements that will be measured, and how the measurement should be conducted, and finally, interpreted is based on political judgement (Rose 1999:198, Counsell and Houghton 2006:924). By trading green qualities, one may secure that decisions are made within the prevailing planning rationality of spatial allocation of land resources by alternating its land use status and making it edible for market exchange. The question is whether the instrument serves to slow or ease transformation of green areas into building ground.

However, there are traces of a stronger attention to social sustainability concerns indicating that social sustainability is an emerging discourse within planning as these topics have been structured in the four cities' plans. However, social sustainability concerns lack concrete guidelines and recipes that can assist in converting social aims into institutionalized planning practices. Helsingborg's annual assessment and successive political discussions is a start, and places Helsingborg ahead of the three other cities and probably also most other European cities (Hofstad 2011, Crawford et al 2010, Barton et al 2009). Nevertheless, it is pertinent not to underscore that some social aims, for example creating more diverse and integrated neighbourhoods, are ambitious and will most certainly create resistance in established residential areas. Such mechanisms are clearly visible when politicians try to place institutions for drug addicts, asylum seekers or mentally ill. The data demonstrate that so far, one has not been willing or able to accomplish such unpopular measures. In practice, then, social sustainability goals function more as political and moral justifications for densification and mixed land use than actual guides for planning decisions. For the time being, the awareness towards social effects of compact city development is low as core social sustainability goals are poorly developed in planning practice.

In sum, the empirical data show the contours of a goal hierarchy in compact city development. Economic and some environmental concerns are at the top of the goal hierarchy supporting compact city strategies. Green area conservation within nodes and integration of social sustainability goals into planning, however, are the primary blind spots of compact city development. Nevertheless, the basis of environmental and social knowledge in planning is, however, expanded through mapping and registration procedures. This situation implies that the discourses identified in the cities' master plans are, step by step, turned into solidified practices through formulation of green structure plans (plus Helsingborg's sustainability plan) and principles of governing. A common platform for protection of green spaces is built into urban planning; this platform serves as a knowledge basis upon which planning prioritizations are based. Together with the social sustainability agenda, this platform portrays a more holistic kind of planning in which the entangled nature of urban development is acknowledged. For the cities, attractiveness does not depend on economic prosperity alone. To attract and maintain inhabitants the city needs to develop a broader agenda including a mixture of social, environmental and economic concerns.

## ***7. Summary and concluding reflections***

The four cities' goals correspond with the economic ideals of compact city development by aiming to revitalize city centres through densely built dwellings, shops, businesses and accessible infrastructure. The compact city ideal is also anticipated to create proximity between employers and employees, not only making sustainable travel possible, but according to Moss, Helsingborg and Kungsbacka, creating living, revitalized centres that form a customer basis for services and businesses. Hence, economic sustainability is at the core of the compact city ideal. When it comes to environmental sustainability, the planning discourse in the four cities corresponds to the compact city ideal in relation to sustainable travel. Since transport junction points are a decisive factor in node development, sustainable travel is at the core of densification strategies in all four cities. However, the notion that the compact city will reduce the pressure on biodiversity provided by green areas and the ecosystem services is less certain. The goal to protect large green and cultural areas outside nodes through densification finds support in the cities. This logic is, nonetheless, more uncertain when it comes to urban, green areas. However, the urban green areas within developmental nodes have enhanced its presence in local discourse through the notion of green structure seen especially through the compilation of green structure plans and the balancing principle used in the two Swedish cases. The cases have tied social sustainability aims to densification and mixed use through goals highlighting the creation of a composite offer of dwellings, services, and shops that makes life-long living possible, and creates diverse populations and vital city centres. These elements may be seen as first order social factors and inevitable consequences of dense and mixed urban form. But also broader, second order themes -like social cohesion, social capital, community spirit, safety, and reduced crime- are present in three of four cities, and thereby, overlaps with the social goals baked into the compact city ideal. In Helsingborg, there is an emerging trend of institutionalization of social sustainability through formulation of social sustainability goals that are later mapped and discussed in the local council. However, there is a clear goal hierarchy between the three sustainability dimensions in compact city development: economic goals still ranks high in planning. Especially environmental goals, but also social goals, have increased relevance to planning. Thus, environmental and social goals create tensions and dilemmas within the compact city model that

may contribute to develop the model. In order to capture such developments more in-depth knowledge on planning practices is needed. Core questions that would potentially widen our knowledge on how cities balance the different sustainability dimensions in their compact development are: At what stage of the planning process are economic, social and environmental concerns introduced? Which measures are developed to integrate such concerns? To what extent are different interests included in the planning process? Is there a correspondence between aims and results in densification processes? This article has demonstrated that there are common aims, strategies and practices across Swedish and Norwegian cities. In future research, a wider comparison would be interesting in order to reveal more general trends in urban development.

## References

- Asker (1999). *Grønnstrukturutredning for Asker* [Report on green structure].
- Asker (2006a). *Strategisk næringsplan 2006-2010 for Asker kommune* [Strategic business plan for Asker].
- Asker (2006b). *Fortetting i eksisterende boligområder i Asker* [Densification in existing residential areas in Asker].
- Asker (2006c). *Strategisk plan for folkehelsen i Asker kommune* [Strategic plan for public health in Asker].
- Asker (2007a). *Kommuneplan for Asker 2007-2020* [Comprehensive Plan for Asker].
- Asker (2007b). *Temamelding 2007 – næringsliv* [Thematic report for business, 2007].
- Asker (2007c). *Konsekvensvurdering av kommuneplan for Asker 2007-2020* [Impact assessment of the comprehensive plan for Asker].
- Asker (2008). *Temamelding 2008 – næringsliv* [Thematic report for business, 2008].
- Asker (2009). *Temamelding 2009 – næringsliv* [Thematic report for business, 2009].
- Asker (2010). *Temamelding 2010 – næringsliv* [Thematic report for business, 2010].
- Baldersheim, H. and Ståhlberg, K (2002). 'From Guided Democracy to Multilevel Governance: Trends in Central-Local relations in the Nordic countries, *Local Government Studies*, 28:3, pp.74-90.
- Barton, H., Grant, M., Mitcham, C and Tsourou, C. (2009). 'Healthy urban planning in European cities', *Health promotion International*, 24 (S1), pp. i91-i99.
- Bramley, G., Brown, C., Dempsey, N., Power, S. and Watkins, D. (2010). 'Social Acceptability' in Jenks, M and Jones, C (eds.) *Dimensions of the sustainable city*, volume 2 London: SpringerLink, part of Springer Science + Business Media B.V. Chapter 5, pp. 105-128.
- Brans, M. and Rossbach, S. (1997). 'The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy', *Public Administration*, 75, pp. 417-439.
- Burton, E. (2000). 'The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis', *Urban Studies*, 37 (11), pp. 1969-2001.
- Burton, E. (2002). 'Measuring urban compactness in UK towns and cities', *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29, pp. 219- 250.



CEC, Commission of the European Communities (1990). *Green paper on the urban environment – communication from the Commission to the Council and the Parliament*, Commission of the European Communities (CEC), Brussels.

Counsell, D. and Haughton, G. (2006). 'Sustainable development in regional planning: The search for new tools and renewed legitimacy'. *Geoforum* 37, pp. 921-931.

Crawford, J., Barton, H., Chapman, T., Higgins, M., Capon, A. G. and Thompson, S. M. (2010). 'Interface: Health at the Heart of Spatial Planning, Strengthening the Roots of Planning Health and the Urban Planner Health Inequalities and Place Planning for the Health of People and Planet: An Australian Perspective', *Planning Theory & Practice*, 11 (1), pp. 91-113.

Dempsey, N. (2010). 'Revisiting the Compact City?', *Built Environment* 36 (1), pp. 5-8.

Dempsey, N. and Jenks, M (2010) The Future of the Compact City. *Built Environment*, 36 (1), pp 116-121.

De Roo, G. (2000). 'Environmental conflicts in compact cities: complexity, decisionmaking, and policy approaches', *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 27, pp. 151-162.

Dryzek, J.S (2005). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, second edition, Oxford: Oxford University Press.

Habermas, J. og Luhmann, N. (1971). *Theorie der gesellschaft oder sozialtechnologie – was leitet die systemforschung*. Frankfurt: Suhrkamp.

Hajer, M. (1995). *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*, Oxford: Clarendon Press.

Hajer, M and Versteeg, W (2008). 'The Limits to Deliberative Governance', presented at the annual meeting of the American Political Science Association Conference, Boston August 28-31.

Hay, C (2011). 'Interpreting interpretivism interpreting interpretations: the new hermeneutics of public administration'. *Public Administration*, 89 (1), pp. 167–182.

Helsingborg (1995). *Helsingborgs grönstruktur* [Green structure plan].

Helsingborg (2007). *Helsingborg Boendeprogram 2007-2011* [Helsingborg's residential program 2007-2011].

Helsingborg (2009a). *Plan för hållbar utveckling i Helsingborg 2009* [Plan for sustainable development]

Helsingborg (2009b). *Näringslivsstrategi* [Strategy for business development].

Helsingborg (2010a). *ÖP 2010- En strategisk översiktsplan för Helsingborgs utveckling*. [Comprehensive Plan for Helsingborg].

Helsingborg (2010b). *ÖP 2010 – En strategisk översiktsplan för Helsingborgs utveckling: Konsekvensbeskrivning* [Impact assessment of comprehensive plan for Helsingborg].

Helsingborg (2010c). *Grönplan för Helsingborgs stad – utkast inför bemanning och förankring* [Green structure plan draft on manning and anchorage].

Helsingborg (2010d). *Plan för hållbar utveckling i Helsingborg 2010* [Plan for sustainable development].

Helsingborg (2011a). *Målprogram för Helsingborgs stad 2011-14* [Aims for Helsingborg 2011-14] .

Helsingborg (2011b). *Verksamhetsplan 2012, tillägg till verksamhetsplanen för Helsingborg Business Region för Helsingborg* [Helsingborg's addition to the Activity plan for Helsingborg Business Region].

Hofstad, H. (2011). 'Healthy Urban Planning: Ambitions, Practices and Prospects in a Norwegian Context', *Planning Theory and Practice*, 12 (3), pp. 387-406.

Jenks, M. and Dempsey, N. (2005). *Future Forms and Design for Sustainable Cities*. Oxford: Elsevier.

Jenks, M and Jones, C. (eds.) (2010). *Dimensions of the sustainable city*, volume 2 London: SpringerLink, part of Springer Science + Business Media B.V.

Jones, C., Jenks, M. and Bramley, G., (2010a). 'Complementarities and Contradictions' in Jenks, M and Jones, C. (eds.) *Dimensions of the sustainable city*, volume 2 London: SpringerLink, part of Springer Science + Business Media B.V. Chapter 11, pp. 239-256.

Jones, C., Leishman, C., MacDonald, C., Orr A. and Watkins, D. (2010b). 'Economic Viability' in: Jenks, M and Jones, C. (eds.) *Dimensions of the sustainable city*, volume 2 London: SpringerLink, part of Springer Science + Business Media B.V. Chapter 7, pp. 145-162.

Kalbro, T., Lindgren, E. and Røsnes, A. (2010). 'Nær utakt – Plan og bygningslovsreformer i Norge og Sverige', *Kart og Plan*, 70 (1), pp. 27-45. Oslo: Fagbokforlaget [Planning and Building Act reforms in Norway and Sweden].

Kleven, T. (2010). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging – norsk kommuneplanlegging 1965 -2005*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag [Norwegian local planning 1965-2005].

Krueger, B. and Gibbs, D (2007). 'Introduction – Problematizing the politics of sustainability', chapter 1 in Krueger, B. and Gibbs, D (eds) *The sustainable development paradox – urban political economy in the United States and Europe*, New York: The Guilford Press, pp. 1-12.

Kungsbacka (2006). *Kungsbacka Översiktsplan* [Comprehensive Plan for Kungsbacka].

Kungsbacka (2007a). *Fordjupad översiktsplan for Kungsbacka stad, green structure* [Green structure plan for Kungsbacka city centre]

Kungsbacka (2007b). *Fordjupad översiktsplan for Kungsbacka stad, sociala aspekter i samhällsplaneringen* [Social aspects of plan for Kungsbacka city centre].

Kungsbacka (2009). *Fordjupad översiktsplan för Kungsbacka stad* [Deepened plan for Kungsbacka city centre].

Kungsbacka (2010a). *Kungsbacka i siffror* [Kungsbacka in numbers].

Kungsbacka (2010b). *Mål och strategier för näringslivsarbetet i Kungsbacka kommun 2011-2014*. Tjänsteskrivelse [Goals and measures for Kungsbacka's business work 2011-2014].

Kungsbacka (2010c). *Genomförandeplan 2010-2011* [Plan for implementation 2010-2011].

Lin, J. and Yang, A. (2006). Does the compact-city paradigm foster sustainability? An empirical study in Taiwan, *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol 33, pp. 365 - 380.

Luhmann, N. (1968). *Vertrauen*. Ein mechanismus der reduktion sozialer komplexität. Stuttgart: Enke Verlag.

Mace, A., Gallent, N., Maddeddu, M. (Forthcoming). 'Internal Housing Space: By Regulation or Negotiation?' To be published in international Journal.

Moss (2006). *Strategiplan for kultur, miljø og byutvikling* [Strategic plan for culture, environment and urban development].

Moss (2007). *Kommuneplan 2007-2019 samfunnsdel* [Comprehensive Plan for Moss]

Moss (2009). *Folkehelsearbeid i Moss kommune – årsmelding og regnskap* [Public health work in Moss annual report and financial statement].

Moss Region (2009). *Mossregionen "Prosjekt felles rullering av kommuneplanen" plangrunnlag* [Plan basis].

Moss Region (2010a) *Kommuneplanens samfunnsdel – første utkast* [Comprehensive plan first draft].

Moss Region (2010b). *Overordnet grønnstruktur i Mossregionen* [Green structure plan for the Moss region].

- Mäntysalo, R., Saglie, I-L., Cars, G. (2011). 'Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning', *European Planning Studies*, 19:12, pp. 2109-2126
- Owens, S. and Cowell, R. (2002). *Land and Limits. Interpreting sustainability in the planning process*. London: Routledge.
- Rose, N. (1999). *Power of Freedom. Reframing political thought*. New York: Cambridge University Press.
- Rose, L. and C. Ståhlberg (2005). 'The Nordic countries: still the 'promised land'?' in B. Denters and L. Rose (eds) *Comparing Local Governance – Trends and Developments*, Palgrave MacMillan.
- Rydin, Y. (2010). 'Planning and the Technological Society: Discussing the London Plan', *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (2), pp. 243–59.
- Schmidt, V. (2008). 'Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse', *Annual Review of political Science*, vol.11, pp. 303–326.
- Schmidt, V. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institutionalism. *European Political Science Review*, 2(1), pp. 1–25.
- SSB (Statistics Norway) (2009). *Utdanningsnivå i befolkningen* [Education level in the population], <http://www.ssb.no/utniv/arkiv/tab-2009-08-25-02.html> [Accessed on March 6 2011],.
- SCB (Statistics Sweden) (2010). *Helsingborg 2010 Kommunfakta* [Municipal facts for Helsingborg], [http://www.helsingborg.se/pv\\_obj\\_cache/pv\\_obj\\_id\\_2C1141083F0F7D446EEF19F91B735AD0E45E0400/filename/kommunfakta\\_2010\\_ksf.PDF](http://www.helsingborg.se/pv_obj_cache/pv_obj_id_2C1141083F0F7D446EEF19F91B735AD0E45E0400/filename/kommunfakta_2010_ksf.PDF) [Accessed September 1 2010],.
- Torfig, J. (2004). *Det stille sporskiftet I velfærdsstaten. En diskursteoretisk procesanalyse*. Aarhus Universitetsforlag [Discourse analysis of the shift of the Danish welfare state].
- Tewdwr-Jones, M. (2008). 'The complexity of planning reform: a search for the spirit and purpose of planning', *Town Planning Review*, 79 (6), pp. 673-688.



# Article 5: Planning models in Sweden and Norway: Nuancing the picture

Journal: Scandinavian Political Studies

Status: Sent to referees

## **Abstract**

This paper aims to nuance the picture given in current research of Swedish policy implementation and planning as consistent and predictable whereas the Norwegian situation is unpredictable and fragmented. It does so by adding a discussion of the sources of legitimacy in each of the two national settings arguing that both systems has their distinct pros and cons. The Swedish planning system and local plan practices rests more firmly on a hierarchical mode of governance which is strong on operational efficiency, but its Achilles heel seems to be a weaker ownership to the plan outcome among private and civil society actors. The Norwegian planning system and local plan practices' combination of hierarchical and interactive governance measures has its strength in a broader anchorage and resource division between public, private and civil society actors while its weakness is a lower operational efficiency due to a willingness to stop plan progress in order to find a viable compromise among different stakeholders in local plan processes. The empirical basis of the paper is 1) a comparison of the two countries' plan legislation in terms of the inclusion of non public actors in plan provision and plan formulation and 2) four case studies of planning processes concerning the future use of an urban green area.

## **1. Introduction: Similarities and differences between Norwegian and Swedish planning and implementation**

Scandinavian countries are often portrayed in international comparisons as being similar in terms of their style of governing (the unitary state, universal welfare provisions, progressive taxation, local government as a main service provider) (Rose & Ståhlberg; 2005). More specifically, the Swedish and Norwegian planning systems have been similar with a constant exchange of planning ideas and - solutions (Kalbro et al; 2010). They have also been in rhythm in terms of when revisions of planning regulations have been made. Norway adopted its new Planning and Building Act (PBA) in 2008 while the Swedish PBA was adopted in 2010 (Norwegian PBA 2008; Swedish PBA 2010). The two countries also share important planning norms. They share the aim to secure sustainable development through (among others) urban planning and the ambition to develop urban areas in a compact manner through densification and mixed land use in developmental nodes (Kleven 2010; Miljöbalken 1998; Norwegian PBA 2008; Swedish PBA 2010; RPR 1993; Hofstad 2012). Moreover, the local level is yielded comparatively large responsibility not least in relation to urban planning (Sandtröm et al 2008,15; Baldersheim & Ståhlberg 2002; Kalbro et al 2010). As such, the paper casts light on the management of urban green areas in cities residing in a national context where local authorities are yielded relatively large autonomy in planning and allocation of land resources and where the local level is seen as a key in relation to the ambition to create sustainable communities.

Despite these similarities, upon closer inspection, the differences between Norwegian and Swedish planning systems and policies become apparent (Rose & Ståhlberg 2005; Kalbro et al 2010; Otterlei & Sande 2010). Recent research has analyzed the divergence between the Norwegian and Swedish planning system and their environmental policy. Kalbro et al (2010) argue that the Swedish planning system have a relatively clear hierarchical division of labour between national, regional and local planning authorities with a restricted number of planning types. On the contrary, Norwegian planning approaches a governance style; public authorities and other implicated interests meet to formulate planning strategies both at the regional and local level. It gives several voice opportunities, but on the other hand also opens for conflicts to linger in the system (Kalbro et al 2010, 44). As such, the authors' general impression is that the Norwegian PBA is complex, while the Swedish PBA in comparison seems simpler (Kalbro et al 2010, 44). The same pattern is found within natural/environmental management. Otterlei and Sande (2010) argue that while the two countries' environmental policies and their adoption of international environmental conventions and agreements are similar, the implementation of these policies and goals differ. This is illustrated through two case studies of the management of protected areas in each country. They find that Sweden, on the one side, governs the protected areas in a consistent way based on global environmental norms with the regional state in the driver's seat. Norway, on the other side, have a more fragmented management where a multitude of actors are involved in the management of these areas and where the international and national policies are re-interpreted at the regional and local level by democratically elected councils. Thus, the role and influence of actors at the local level seems to be a key to understand the differences found between these countries. In Sweden, the congruence between national aims and local implementation seems to be more consistent than in Norway where policies are reinterpreted at the local level due to a broad involvement of actors.

Inspired by the two abovementioned studies, the paper asks:

- *How are the interaction between governmental and non-governmental actors organized in the planning systems of Norway and Sweden? And how are participatory processes organized in concrete planning processes at the local level?*

The answers to these questions serve as a basis for identification of distinct planning models in the two national settings. Having identified the planning models at play, the analysis is taken a step further by discussing strengths and weaknesses of the identified models, not least in terms of their *efficiency* in producing plans for the future use of urban green areas and their ability to create *ownership* to the same plan. As such, the question is: *How are plans legitimized in the identified planning models?* The intent here is to give further depth to earlier comparisons by making a multi-level analysis of each national setting, more specifically key aspects of the national planning systems and local planning practices. The aim is to nuance the conclusions made by the abovementioned research by identifying the planning models used in each setting.

The empirical basis is a comparative study of Norway and Sweden's planning rules regarding inclusion of non public actors in plan provision and plan formulation and four case studies illuminating how urban recreational landscapes are governed through urban planning as seen in Norway and Sweden. Urban green landscapes are important for safeguarding of cultural/historical relics and biodiversity as well as a source of recreation and physical activity for city dwellers.

However, urban green areas are also attractive building ground. Local planners and politicians have to perform a conscious balancing of protection and development in order to reach legitimate decisions.

## **2. Urban planning at the intersection of hierarchical and interactive governance**

From the outset, planning has a solid foundation in the hierarchy as it is a control- and coordination mechanism regulated by public legislation. But at the same time, the importance of resources and knowledge also outside the hierarchy, among property owners and the civil society is highlighted (Mäntysalo 2005; Innes & Booher 2010; Kleven 2010; Nordahl 2006). Urban planning thereby provides an arena for competing interests and actors at different political-administrative levels that turn coordination and arbitration into central aspects of the planning process (Tewdwr-Jones 2008, 673). Hence, two 'discourses' (Dryzek 2005), 'archetypes' (Osborne 2010) or 'paradigms' (Hill and Hupe 2002) of governing are relevant when studying urban planning, namely hierarchical and interactive governance<sup>17</sup>. These theories widen our understanding of planning by shedding light on the basic processes and resources deemed as necessary for planning to function effectively (Bouckaert et al 2010, 34).

*Hierarchical steerings'* main asset is authority and power by the use of laws, budgets and, if necessary, coercion (Bouckaert et al 2010, 37). Ideally, hierarchy consists of democratically elected representatives who ultimately controls and are supported by bureaucracy. There is made a clear division between the politician's role of initiating and adopting policies and the bureaucracy's handling and proposals in relation to the same policies, often called the politics-administration split within public organizations (Osborne 2010, 2-3). The bureaucracy shall be capable of weighing different interests and concerns through set rules and guidelines specifying the rights and obligations of citizens and administrators and by drawing on scientific knowledge leaving little room for negotiation with non-public actors (Dryzek 2005; Hill and Hupe 2002; Bouckaert et al 2010, 37-39; Osborne 2010, 2-3; Innes & Booher 2010, 17). As such, the hierarchy operates on basis of an administrative rationalism that emphasizes the role of the expert rather than the citizen or producer/consumer in social problem solving (Dryzek 2005, 75). Hence, the basis of hierarchical planning is 'facts and rules' (Forester 1987).

*Interactive governance* denotes governance as an externalized process of policy formation. It is signified by horizontal coordination where the importance of inclusion of all relevant stakeholders is underlined due to an increasingly complex, fragmented and heterogeneous society (Sørensen & Torfing 2005, 196; Healey 1996, Fung & Wright 2001). Interactive governance put weight on relations of trust and dependency: Governmental actors on all levels collaborate together with a broad array of mutually dependent but operationally autonomous actors in what are often called governance networks (Hill & Hupe 2002, 111; Sørensen & Torfing 2009). These networks operate through information- sharing and resource exchange based on voluntary participation (Bouckaert et al 2010, 45). Interactive governance can be said to rest on democratic pragmatist logic where problems are

---

<sup>17</sup> The market is often included as an alternative governing paradigm. However, although market actors are a strong force in many planning processes, market mechanisms are seldom used to allocate rights, obligations and resources in such processes.



solved piecemeal, usually through series of compromises among different actors concerned with an issue (Dryzek 2005). Thus, problem-solving are here a flexible process involving many voices and cooperation across a plurality of perspectives (Dryzek 2005, 100). Interaction substitutes for analysis; different actors bring different perspectives and concerns, which are somehow agglomerated into policy decisions (Dryzek 2005, 110). These two discourses/archetypes/paradigms are summarized in table 1.

Table 1 *Paradigms of coordination and implementation*

	<b>HIERARCHY</b>	<b>INTERACTIVE GOVERNANCE</b>
<b>Measures</b>	Set rules and guidelines	Collaboration Negotiation
<b>Organisation</b>	Politics-administration split	Interactive problem-solving
<b>Knowledge base</b>	Scientific data	Multiple forms and sources of knowledge
<b>Rationality</b>	Administrative rationalism	Democratic pragmatism

Although these paradigms can be said to represent an evolution in public governance, they still represent relevant measures of problem-solving as each phase have involved a re-balancing of existing and new features so that previous features have continued to exist (Christensen & Lægheid 2009, 951). As such, hierarchy’s ‘hard’ financial and judicial means and interactive governance’s soft measures of negotiation and collaboration – exist in parallel and constitute central governing instruments (Sørensen & Torfing 2009; Osborne 2010).

In order to identify the influence of the two governance modes, planning of urban green areas will be studied from two angles:

- The institutional framework (Planning and Building Acts)
- Local planning practices

More details on the logic of comparison are given in the coming section on data and methods. What is important here, though, is that through this analysis, the planning model prescribed and practiced in each country is identified. The question is to what extent the planning model contains hierarchical or interactive elements and to what extent not only local authorities but also civil society and private actors are involved in planning processes. More specifically, it will be possible to connect urban planning practices to specific governing modes as indicated in table 2.

Table 2 *Planning norms and practices linked to implementation paradigms.*

	<b>HIERARCHY</b>	<b>INTERACTIVE GOVERNANCE</b>
<b>Planning model</b>	Planning as a set of formal stages	Planning as a collaborative activity
<b>Core actors</b>	Bureaucracy Experts Politicians	Multiple, mutually dependent, but operationally autonomous actors

The hierarchical planning model are characterized by formal stages starting with an initial *formulation phase* where the planning proposal is developed by planners describing alternative developments, a *hearing phase* starting and ending with public hearings where the proposal may be modified due to suggestions from the invited parties (other authorities, municipalities and affected interests and inhabitants) and a *decision phase* where local politicians adopt the preferred plan proposal (Holsen 2007, 116; Kleven 2010:124). The process is signified by a clear politics-administration split and with specified periods open for public comments. How is legitimacy in terms of democratic and effective planning processes ensured within this model? In both instances, the key lies in the stages model just described. As such, the hierarchical model rests on a form of operational legitimacy where the key to democratic and effective performance lies in how the process are formed by the administration during the formulation and hearing phase and politicians in the decision phase. It is up to these local authorities to provide knowledge basis and reflect the different views of the local community in a balanced manner. Politicians have been elected by the community to make decisions on their behalf, whereas the bureaucracy operates as their professionals ensuring sound planning proposals. As such, it is these local authorities that have the final word in planning processes.

In planning models influenced by interactive governance the interdependency of actors result in a more open planning process where relevant stakeholders and/or the general public are invited to take part in policy formulation and use their resources in order to find viable compromises (Innes & Booher 2010). Also such governance processes can be more or less effective and democratic, but the sources of these aspects of legitimacy differ from hierarchical modes of governance. Starting with effectiveness, the output of interactive governance may be difficult to measure as the result may be qualitative aspects as joint understanding, common values and enhanced coordination (Sørensen & Torfing 2009, 240). Moreover, interactive governance is often used when there is a high level of complexity in terms of the problem the decision making process is set to solve as well as a corresponding multiplicity in goals and solutions tied to this problem. More than finding the correct, common denominator of the actors involved, the effectiveness of interactive governance lies in adjusting policies in order to find flexible and viable solutions reflecting the complexity of the problem and the multiplicity of voices and demands. Of special interest is the extent to which interactive governance succeeds in activating knowledge and resources capable of producing better solutions that otherwise would have been found (Agranoff & McGuire 2003, 191 in Sørensen & Torfing 2009, 241).

The democratic legitimacy of interactive governance is somehow easier to get hold of. Interactive governance is in essence a means to mobilize the resources, knowledge and competences of non-governmental actors. Hence, this mode of governing can be said to be more inclusive encompassing not only the political elites of representative democracy but integrate also non-representatives with a stake in the problem at hand into the planning process. However, this challenges the aggregative theories of democracy as power is dispersed to actors outside the accountability mechanisms of representative democracy (Sørensen & Torfing 2009, 243). Representative democracy is based on cycles of elections where representatives regain or are denied the trust given to them in the last election. In between these elections, though, the need to anchor decisions more broadly may arise. Interactive governance offers a linkage between governmental and non-governmental actors enhancing participation, deliberation/discourse and influence of affected, knowledgeable and resourceful non-governmental actors (Fung & Wright 2001; Dryzek & Niemeyer 2008; Rhodes 1996; Sørensen & Torfing 2009, 244). The analysis provided in the paper will lean on concepts and understandings from the theories of interactive and hierarchical governance as presented above. We will now turn to the presentation of the empirical basis of the coming analysis.

### **3. Empirical basis and research design**

The cases – both the institutional framework and local planning practices – are compared according to the following elements:

- The institutional framework - Norwegian and Swedish Planning and Building Acts (PBAs):
  - a) Rules for plan compilation
  - b) Rules for public participation
- Local planning practices in four cities – identification of:
  - a) The most influential actors in local planning processes concerning urban green areas;
  - b) Public participation/community involvement during specific planning processes.

These elements serve as ‘measuring points’ for the identification of the planning models practiced in each country. They are seen as crucial for deciding if their planning is coloured by hierarchical or interactive governance modes of governing.

Four Scandinavian cities, the Swedish cities Kungsbacka and Helsingborg, and the Norwegian cities Moss and Asker, were selected on the basis of two criteria:

1. They expressed sustainability ambitions in their master plans.
2. They experience developmental pressure on their landscapes due to urban development.

The first selection criterion secures cases in which sustainability discourses and measures are present and thereby an expressed will to include social, economic and environmental concerns in the planning process that opens for a broader decision base in the planning process. The second selection criterion provides cases with a potential for involvement of a multitude of actors holding competing goals due to developmental pressure. The development – conservation conflict will be especially relevant. These four cases illustrate how ambitious, urban cities govern urban planning processes and the interaction between stakeholders in planning processes concerning the future of

urban green areas. With four cases included in the study, the extensiveness in terms of a moderate number of cases is traded for the richness and contextual background that would be provided in a single case (Pierre 2005, 454). However, the gains in terms of comparative knowledge are deemed as greater than the loss in particularity.

The empirical basis for illuminating the institutional framework and local practices is 1) the Swedish and Norwegian PBAs, 2) core planning documents (master plans, land use plans, detail plans, strategic plans), 3) other relevant documents (newspaper articles and written plan suggestions from local actors) and 4) structured and semi-structured interviews with 55 core actors in planning processes concerning the future of urban green areas, namely representatives from public administration, politicians, civil society, and property developers, 5) non-participatory observation at meetings and open hearings, 6) Excursions to everyday landscapes in the four cities Together, these data sources give the opportunity to gain in-depth accounts of the planning processes. At the same time, several accounts – both in terms of documents and oral descriptions- of the same phenomenon give possibility to compare the accounts and get a broader picture of planning practices.

Table 3 shows number of interviews, documents and inspections to urban green areas in each of the four cases.

Table 3 *the empirical basis of the four cases.*

	<b>Moss</b>	<b>Kungsbacka</b>	<b>Helsingborg</b>	<b>Asker</b>	<b>Sum</b>
<b>Face to face Interviews</b>	19	13	7	10	49
<b>Tel. interviews</b>	3	1	4	1	9
<b>Observations</b>	2	1	-	-	3
<b>Excursions</b>	3	3	2	1	9
<b>Planning documents</b>	39	35	29	35	138
<b>Hearing suggestions</b>	23	129	20	35	207
<b>Mapping of qualities</b>	6	5	4	5	20
<b>Media articles</b>	2	1	10	1	14

Selection of interviewees followed a backward mapping logic of public and non-public actors involved in planning processes concerning the future of an urban green area in each city. The mapping started with a meeting with local administrative actors perceived to have knowledge about topical planning processes and central stakeholders in these processes. Different planning processes were suggested as well as core actors in urban green areas in general. Interesting cases and core stakeholders were mapped in parallel until an area with the strongest interaction and involvement were found.

As is visible in table 3, the number of interviews in each case varies somewhat. Moss, as the first pilot case community, has the largest number of interviews. However, this difference is balanced by the rich written material in all the cases. Not least the hearing suggestions delivered to the plan proposals. The material contains some limitations that should be kept in mind. The cases portray planning processes at a different stage. In Helsingborg the area plan is adopted and the project has been realised. In Kungsbacka and Moss, the area plan has been adopted, but the areas are not yet regulated. In Asker, the area plan is still in process of being made. As the aim of the comparison is

not to measure the specific outcome on the urban green area, but rather study how the planning processes are governed I find the cases sufficiently comparable to make up the empirical basis of the study.

## **4. Planning systems and local practices**

### **4.1 The institutional context**

The two countries' PBAs describe the formal planning system in the two countries. We will have specific focus on the roles and arenas available to local actors in order to decide whether there has been a liberalization of planning in line with more collaborative principles as in interactive governance.

#### *Who can make plans?*

In both Sweden and Norway, local government enjoys a central position in planning. They are responsible for compilation and adoption of master and land use plans although set within a planning hierarchy with predefined rules for objection and appeal. However, the two systems part in relation to area and detail plans. In Norway, other authorities or private actors may make these more specific plans, in fact detail plans in Norwegian municipalities are mainly made by private actors such as property owners and developers (SSB 2011). Thus, whereas there is a public planning monopoly in Sweden, the Norwegian planning system has been opened also for other actors resulting in predominately privately initiated detail plans in Norwegian municipalities.

#### *Participatory planning?*

Both PBAs contains rules regulating affected interests, other authorities and the public's right to comment on plan proposals. This goes for master, land use and detail plans alike. In addition to this hearing institute (called *samråd* in Sweden and *høring* in Norwegian) integrated in the planning process, the Norwegian PBA has a more open and at the same time more nuanced approach to public participation.

Participation from all affected interests and authorities are one of the basic purposes of Norwegian planning (PBA 2008, § 1-1). As a general principle, the municipality has a responsibility for securing '*...active participation from groups that need special adjustments...*' (PBA 2008, § 5-1). Young people, children and groups incapable of taking direct part are especially mentioned. In each election period, the municipality shall make a planning strategy where strategies concerning social development as well as planning needs in the coming period are discussed (PBA 2008, §10-1). Here, municipalities shall '*arrange for widespread participation and general debate as basis for preparation*' (ibid). Hence, whereas participation in the Swedish system can be said to be *reactive*, as there are opened for comments on an already formulated planning proposal, the Norwegian system in addition underline the importance of *proactive* participation where the public are invited to take part in the formulation of the planning strategy. From the formal, institutional framework of PBAs focus now turns to the local practices where the formal planning principles are put to use.

#### *Governing urban green areas in four Scandinavian cities*

Moss, Norway, and Helsingborg, Sweden are regional centres placed in the larger metropolitan regions of Oslo and Malmö respectively. They are both former industrial cities in need of enhanced

economic growth and have chosen to transform former industrial sites in order to create urban residential areas and contribute to new commercial and cultural activities. At the same time, their industrial heritage is still present. Helsingborg has segregated residential areas, where some city districts are dominated by people with low socio-economic status while others are inhabited by people with higher income and status (Helsingborg 2009; Helsingborg 2010). Inhabitants in Moss have a lower socio-economic status than the average Norwegian municipality (Moss region 2009).

Asker, Norway, and Kungsbacka, Sweden are privileged municipalities with populations that are well-educated and have fewer socioeconomic challenges than those of Helsingborg and Moss; they are typical suburban cities lying in short commuter distance to Oslo and Gothenburg. Their development is to a large extent designated by the situation in the larger metropolitan areas, and this limits the amount of maneuverability they can have over their own development. This problem creates intense pressure<sup>18</sup> on land resources because the need for housing, development of public services and infrastructure development is high. Hence, whereas Asker and Kungsbackas’ main challenge are to handle growth pressure, Moss and Helsingborg tries to attract investments and well educated inhabitants to enhance economic growth and attractiveness.

Local practices are studied from two angles: First, local actors’ judgement of core actors’ position in planning is presented. Second, local practices are studied in concrete processes concerning the future development of an urban green area.

*Who influences local planning processes?*

All interviewees have answered a structured questionnaire where they are asked to indicate, from a predefined list, to what extent relevant actors<sup>19</sup> are taken into consideration in urban green areas. Table 4 show the local actors of which interests are deemed to be taken into consideration to a large extent by over half of our informants in the four cities.

Table 4 *Influential actors in urban green areas, reported by over 50 % of the informants in each city.*

<b>Kungsbacka</b>	<b>Helsingborg</b>	<b>Moss</b>	<b>Asker</b>
Agricultural organisations	Local politicians	Local politicians	Local politicians
Property owners	County governor	County governor	Property owners
County governor	Municipal administration	Municipal administration	County governor

These data do not show the local actors normative standpoint, i.e. which actors *should* have influence in urban green areas. Rather, they show their judgement of actors influence in concrete planning practices. The results, as we can see, do not follow country-specific lines as there are greater similarities across than within the two groups of cities. In Helsingborg and Moss, actors representing the public political-administrative system are deemed as most influential: Local politicians that have the last word on the future development of urban green areas, the county governor as higher plan authority and the municipal administration that are hands-on in terms of the day-to-day planning and management of urban green areas. In contrast, Asker and Kungsbacka also consider private actors tied to land ownership (property owners/agricultural organisations) to be a considerable force in urban green areas. These two cities are also the ones experiencing the greatest

<sup>18</sup> The pressure is intense in a Scandinavian context.

<sup>19</sup> The actors are listed in appendix 1.

pressure on their land areas due to their placement in a larger, growing metropolitan area. Civil society actors and the county council receive lower scores in all the cities.

## 4.2 Planning processes in four urban green areas

In each city, an in –depth study of one specific planning process concerning the future of an urban green area have been conducted. The areas in question have been proposed for development related to the building of dwellings and/or commercial activities. These plans have been met with resistance from the neighbourhood, politicians and environmental organizations. The planning question has been addressed in larger area plans driven by public authorities including mapping of development potential as well as environmental impact assessment and in some of the cases, also mapping of environmental qualities. In all four cases, the original plan proposals have been modified during the planning process. A brief summary of the planning processes is made in table 5.

Table 5 *Planning the future of urban green areas in four cities.*

	<b>Moss</b>	<b>Asker</b>	<b>Kungsbacka</b>	<b>Helsingborg</b>
<b>Affected landscape</b>	Urban forest (Mosseskogen)	Urban forest + recreational area along the shoreline and a river delta (Holmenbyen)	Urban forest (Varlaskogen)	Urban forest (Björka skog)
<b>Planning question</b>	Development of an urban district: building of dwellings + businesses.	Transformation of an urban district: building of dwellings + businesses, expansion of a shopping mall.	Expansion of an urban centre involving building of dwellings.	Expansion of Helsingborg's second largest commercial area involving building of a new road through an urban forest
<b>Planning process</b>	Planning process put to a halt due to protests from the local community and led to modification of the original planning proposal	Planning process put to a halt due to protests and objections from regional authorities	Strong protests from the local community channelled into the hearing institute led to a modification of the original planning proposal	Protests from the local community channelled into the hearing and appealing institute. Modifications in the original proposal due to environmental mapping, protests and suggestions from municipal bureaucrats, politicians and civil society
<b>Plan outcome</b>	Building in the least vulnerable parts of the forest, the rest of the forest remains green for now. Further protection of the area is discussed.	The plan is still under preparation in order to make modifications due to protests.	The area plan is adopted but a specific detail plan for Varlaskogen has not been made.	The area plan is adopted and regulation has been made. The road has been built.

In all four cases, private actors play a central role in initiating and forming the plan proposal. Their wish to develop their property has served as an impetus on planning. Moreover, in the initial stages of the planning process, public planners have been in close contact with these private actors in order to find viable solutions. However, the cases part when it comes to civil society involvement. These initiatives are channelled into the formal hearing institutes of planning in the Swedish cases (Helsingborg 2006; Helsingborg 2007; Kungsbacka 2009). In contrast, civil society actors have additional channels for influence in the Norwegian cases. First, it is arranged for public dialogue arenas at an early stage of the planning process where different actors have been activated - public administrators, politicians, civil society and private actors come together to discuss topical strategies for the area in question (Asker 2009a; Asker 2009b; Asker 2010; Moss 2010a; Moss 2010b). Second, there seems to be a lower threshold for taking contact with local authorities and the administrative servants are more informed about local organisations than their Swedish counterparts. This difference is mirrored in local actors' judgement of local authorities:

*'We have good contacts both in the political environment and in the administration. We have overview over coming plan proposals and generally know what is going to come before the formal hearing'* (representative for local organization in Asker).

*'We have had close contact with the municipality since 1975 and have gone from being a source of irritation to be seen as a resource'* (representative for local organization in Moss).

*'We would like to have contact with the municipal administration at an earlier stage in the planning process, but the municipality thinks it is enough with public hearing'* (representative for local organization in Kungsbacka).

*'I contacted voluntary organisations in Helsingborg to create an opinion against development of the road. The organisations did not respond, either they thought the case already was lost or they had been compensated in some way'* (Local politician in Helsingborg).

Thus, the threshold between representatives of voluntary organisations and local authorities seems to be lower in the Norwegian cases than the Swedish cases. In the Norwegian cases, the mutual dependence between actors is acknowledged giving a broader set of voices the opportunity to impact the first planning proposal. In Moss, scientific mapping of natural, historical and cultural values ordered by civil society actors has been integrated as knowledge basis for further planning (Båtvik 2008; Røsok 2008; Jensen 2008). Furthermore, in both Norwegian cases, the planning process has been put to halt due to local (and in Askers case also regional) resistance. The Swedish cases, on the other hand have a clearer politics-administrative-civil society split in the planning process. A core actor in the local administration in Kungsbacka underlines the importance of keeping politics and administration apart: *'If there isn't order in Kungsbacka, things will fall apart'*. Moreover, it is highlighted that: *'Planning proposals shall be so thoroughly made that there should be no reason for objections from the civil society'* (bureaucrat involved in planning processes). The importance of separating politicians, administration and civil society involvement in the planning process is not as clearly uttered in Helsingborg. Rather, they are more reflexive admitting that *'...citizen participation is difficult, not least because the bureaucrats have to let go of their expert role'* (local bureaucrat in Helsingborg). In addition, a local school and kindergarten situated close to the urban forest was



asked by the municipal administration to indicate which parts of the forest they used most frequently. Together with other forms of knowledge, it informed further planning judgements. However broader participation was channelled into the formal arenas regulated by PBA.

## **5. Comparing the identified planning models**

By studying urban planning from different angles both in an empirical and theoretical sense, a more nuanced picture of urban planning in green areas appears. In both the Swedish and Norwegian system, the hierarchical model is at the backbone of planning as the stages model forms the basis of plan regulations and practices. Local authorities are considered to have a core position in the planning process, judged by our informants as one of the most influential actors and seen as the most frequent relations for core planning bureaucrats. Private actors play a core role in initiating urban planning, compromises are based on scientific mapping and suggestions from individuals, groups and organisations are channelled into the planning process in public hearings.

However this activation of private and civil society actors have been taken a step further within the Norwegian planning system and in the two Norwegian cities' practices. Here, also solid traces of interactive forms of governance have been identified. The regulations and practices in relation to participation in planning processes approaches collaborative problem-solving associated with interactive governance. Participation is a main principle in the Norwegian planning system. Moreover, the planning processes in the Norwegian cases have been opened to the public at an early stage. Thus breaking the politics-administration split as also politicians attended these early meetings. This is supported by an acknowledgement of the mutual dependence of core actors and a comparatively low threshold for informal contact between the public on the one hand and private and civil society actors on the other. However, some actors have a more privileged position than others: Within the Norwegian planning system private actors have the opportunity to formulate area plans and detail plans. This is ideally done within the realms of master planning. To be put into force, such private plans must be adopted by the local council. However, these actors' core resource, achieving the goals of local housing and job provision, is acknowledged and formalized within the Norwegian planning system.

The Swedish system has a more solid basis within the hierarchical governance mode. First, there is a public planning monopoly in the Swedish planning system. Second, public participation is equalled to the hearing institute both in plan regulations and in planning practices. Third, the planning processes followed a clearer stages model with a split between politics and administration especially underlined in Kungsbacka. Forth, knowledge of civil society organisations was comparatively lower among politicians and administrative servants. So, although private and civil society actors are judged as influential and active in the planning process as in Norway, their participation is channelled into the formal stages model of planning.

### **5.1 Assessing legitimacy: Democratic and effective planning?**

To what extent can each model be said to be efficient in terms of bringing about a final plan building on a viable compromise among core stakeholders and to what extent do the different stakeholders feel ownership to the plan? When introducing the sources of legitimacy in the hierarchical and interactive governance mode we saw that the hierarchical mode is based on an operational

legitimacy anchored in how the process have been formed by bureaucrats during the formulation and hearing phase and adopted by the politicians in the decision phase. Interactive governance on the other side draws its legitimacy from the following aspects: Joint understanding, common values and enhanced coordination; Mobilization of opinions, knowledge, resources capable of producing better solutions than otherwise would have been found; Flexible adjustments of the policy process in the face of changing demands, conditions and preferences.

A basic difference between the Swedish and the Norwegian cases is how the planning process progressed despite comparable level of protests to the proposed development in the urban forests. The Swedish planning processes proceeded rather frictionless as adjustments to the original plan proposal were made by the public administrators. These modifications were, in the Helsingborg case made on basis of scientific mapping and suggestions from core environmental and planning bureaucrats. In Kungsbacka, modifications had its root in outside pressure as the mobilization exceeded the normal involvement in planning processes. The protesters' main channel to influence were the hearing and appealing institute. The Norwegian cases, however, was both put to a halt due to strong protests from civil society and –in Askers case- also regional authorities. The lack in plan progress was made to ensure more time to accommodate to the suggestions made by the protesters. As such, both the hierarchical model of the Swedish cases and the twofold hierarchical/interactive governance model of the Norwegian cases opened for adjustments and modifications in order to reflect the multiplicity of voices and demands. How these modifications influenced the planning process diverges between the two national contexts: the planning processes in the two Swedish cities progressed as planned while the processes in the Norwegian cities were put to a halt. If measured according to hierarchy's operational legitimacy, the Swedish model scores higher than the Norwegian cases as the plan was brought about faster and by mobilizing bureaucratic resources. From an interactive governance point of view, however, the halt in the Norwegian processes can be seen as an asset.

The Norwegian planning models' mobilization of private actors as plan formulators can be understood as a way to release an important resource. Property owners in many instances hold the key to urban development as it is their will that gives green or red light for development. Hence, planning both in a Norwegian and Swedish context is dependent on close contact with property owners to release desirable projects. More specifically, the municipality gets hold of private funding of urban and infrastructure development while private sector can realize profitable projects (Mäntysalo et al 2011). In the Norwegian model, this resource has been formalized by giving private actors the right to formulate plans and have them treated by the local council. However, private planning does not only result in higher output efficiency. Plan compilation is resource draining for municipal bureaucracy. By mobilizing private actors into planning the pressure on the municipality's administrative resources can be reduced. Hence, private planning may also improve cost-efficiency. Together, the enhanced output and cost efficiency due to privatization of parts of Norwegian planning strengthen plan legitimacy. On the weak side, however, is a risk for pulverisation of responsibility. This has been highlighted as a problem of Norwegian democracy at large by the Norwegian power and democracy study (NOU 2003:19, 59). With private interests in the driver's seat of detail planning, who secures that common interests are considered in the plan proposal? Hence, the inclusion of private actors as plan providers creates a need for conscious supervision from public

authorities and provision of participative arenas at an early stage of detail planning (Falleth et al 2010).

The interactive aspects of Norwegian planning have also resulted in a broader mobilization of knowledge resources into the planning process. This is especially visible in the Moss case. In Moss, the halt in the planning process gave the opportunity to make a plan suggestion based on a broader knowledge basis. 'Action Mosseskogens' reports went in as a knowledge basis for the new plan. However there is no reason to claim that these knowledge resources produced better solutions than the one's found in the Swedish cases. Also in Kungsbacka and Helsingborg the plan proposal were modified and especially in the Helsingborg case grounded on expert knowledge. What is more evident is the difference in terms of another legitimacy aspect, namely the ability to create joint understanding, common values and enhanced coordination. As we have seen, public and civil society actors in the Norwegian cases expressed a higher level of mutual trust and knowledge than their Swedish counterparts. The question is whether the Norwegian cases' flexibility in terms of taking time to build mutual understanding of challenges in the area result in enhanced feeling of ownership to the final plan. Higher satisfaction among civil society actors in the cases may point in that direction, but as long as the empirical basis includes only the active actors in the planning process, it is hard to say this for sure. On the other side, the reactive role assigned to Swedish civil society actors keeps processes on track, but the backside of the coin seems to be a feeling of powerlessness as reflected in the quotes from local actors in the Swedish cases. The Swedish democracy study from 1997-2000, conclude in the same manner arguing that many citizens feel powerless when meeting public administration (SOU 2000:1, 133). Moreover, it is argued that participation seldom is followed by influence (SOU 2000:1, 36). Hence, one risks that the citizens' feeling of ownership to the final product, in our case the plan, is low.

In a first glance, the consistent Swedish model of channelling knowledge and resources into a predictable planning process with set stages seems more effective than the less linear processes found in the Norwegian cases. However, including also legitimacy in line with interactive governance we have seen that the less streamlined processes of Asker and Moss may have positive repercussions in terms of a broader resource basis, as well as a stronger ownership among the citizens to the final plan proposal. So while unpredictability seems to be the Achilles heel of Norwegian cases as seen in the two cases, the Achilles heel of Swedish planning is the low foundation of decisions in the civil society and the high threshold between local authorities and civil society.

## **6. Conclusion**

The title of the paper indicates a will to nuance the picture of the differences found in previous research between Swedish and Norwegian policy implementation and planning. Kalbro et al (2010) and Otterlei & Sande (2010) underline the efficiency and consistency of the Swedish system and the fragmentation and unpredictability of the Norwegian system. These differences are confirmed in this article. However, analyzing the two systems according to the interactive mode of governance, it is showed that the Norwegian system rest on a broader legitimacy base as it combines hierarchical and interactive elements both in plan legislation and practices.

This conclusion rests on a study of how the interaction between governmental and non-governmental actors are organized in the planning systems of Norway and Sweden and how participatory processes are organized in concrete planning processes at the local level, leading to an identification of two distinct planning models: A Swedish, hierarchical governance model and a Norwegian twofold hierarchical/interactive governance model. Having identified the planning models at play, the analysis was taken a step further by analyzing how plans are legitimized in the identified planning models. These models' strengths and weaknesses have been discussed showing the operational efficiency of the Swedish model in attaining a plan outcome through operative mobilization and deployment of resources from the bureaucracy itself and with input from non-public actors channelled into the process through public hearings. The Norwegian model is weaker on operational efficiency, but stronger on legitimacy mechanisms derived from the interactive dimensions of the Norwegian planning model. First, the Norwegian planning system has formalized private actor's key role in planning processes by giving them the opportunity to make detail plans. This mobilization of private resources may enhance output efficiency by enhancing private actors' participation in urban development and increase cost-efficiency as public spending on planning is reduced. Second, closer interaction between public and non public actors within the Norwegian planning model seems to create joint understanding and common values that may lead to a broader anchorage of and ownership to the plan proposal.

Hence, this study indicates a difference in plan input and operational legitimacy in the Swedish and Norwegian cases. However, more studies are needed for this assertion to gain strength. Of special interest is how ordinary citizens judge the two planning models, an element that is not part of the study referred to here. To what extent do ordinary citizens feel ownership to planning in the two contexts? To what extent do they feel that they have channels of influence? How do they judge the predictability of planning? These questions would further elaborate core similarities and differences between Swedish and Norwegian planning and give insight on its legitimacy at large.



## References

- Agranoff, R.I. and McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington, DC : Georgetown University Press .
- Asker (2009a). Account of open seminar connected to Holmen-Slependen plan development, March 7 2009 at Asker culture centre.
- Asker (2009b). Summary of group work connected to Holmen-Slependen plan development, March 7 2009 at Asker culture centre. Attachment 8 to proposal for the Holmen-Slependen plan.
- Asker (2010). Invitation to information and dialogue meeting for business interests connected to Holmen-Slependen plan development, September 1 2010 at Torstad Middle school.
- Baldersheim, H. and Ståhlberg, K (2002). 'From Guided Democracy to Multilevel Governance: Trends in Central-Local relations in the Nordic countries', *Local Government Studies*, 28:3, pp.74-90.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. and Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Båtvik, J. I. I. (2008). Biologisk inventering av Mosseskogen mellom Kambo og Moss by, Moss kommune, Råde, Kambo Vel [Biological invention of Mosseskogen].
- Christensen, T. and Læg Reid, E. (2009). 'Living in the Past? Change and Continuity in the Norwegian Central Civil Service' in *Public Administration Review*, pp. 951-961.
- Dryzek, J.S (2005). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J.S. & Niemeyer, S. (2008) Discursive Representation, *American Political Science Review*, 102(4), pp. 481–493.
- Falleth, E.I, Sandkjaer Hansen, G. and Saglie, I.L. (2010): 'Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway', *European Planning Studies*, 18:5, 737-753.
- Forester, John (1987): 'Planning in the Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in Local Land Use Regulation', *Journal of American Planning Association* 53 (3), pp. 303-14.
- Fung, A. and Wright E.O (2001). 'Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance' in *Politics Society* 29: 5, pp. 5-41.
- Healey, P. (1996). 'The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation', *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23, pp. 217-234.
- Helsingborg (2006). Planprogram för kvarteret Marknaden m fl, Väla, Helsingborgs stad [Planning program for the development area Marknaden, Väla].
- Helsingborg (2007). Utlåtande, detaljplan för Välamarknaden [Summary of the detailplan process for Välamarknaden].
- Helsingborg (2009). Plan för hållbar utveckling i Helsingborg 2009 [Plan for sustainable development]
- Helsingborg (2010). Plan för hållbar utveckling i Helsingborg 2010 [Plan for sustainable development].

- Hill, M. and p. Hupe (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and practice*, London: Sage Publications.
- Hofstad, H. (2012). 'Compact city development: High ideals and emerging practices', *European Journal of Spatial Development (EJSD)*, refereed article No. 49 October 2012. URL: [http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed49.pdf](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed49.pdf)
- Holsen, T. (2007). 'Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ' in Ø. Ravna (ed) *Areal og Eiendomsrett*, pp. 104-127, Oslo: Universitetsforlaget.
- Innes, J. E. and Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity. An introduction to collaborative rationality for the public sector*, New York: Routledge.
- Jensen, E. 2008. *Landskapshistorie og kulturminner-Mosseskogen*. Rapport til Kambo Vel, Moss, Kambo Vel [Landscape history and cultural heritage in Mosseskogen].
- Kalbro, T., Lindgren, E. and Røsnes, A. (2010). 'Nær utakt – Plan og bygningslovsreformer i Norge og Sverige', *Kart og Plan*, 70 (1), pp. 27-45, Oslo: Fagbokforlaget.
- Kleven, T. (2010). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging – norsk kommuneplanlegging 1965-2005*, Trondheim: Tapir Akademisk Forlag [The history of Norwegian planning 1965 -2005].
- Kungsbacka City Plan (2009a). *Fordjupad översiktsplan för Kungsbacka stad* [City Plan for Kungsbacka].
- Miljöbalken (1998) [Swedish Environmental Code].
- Moss (2010a): *Rapport fra medvirkningsmøter i bydelene, rullering av kommuneplan Moss 2011-2022* [participatory meetings in Moss city districts].
- Moss (2010b). *Contribution from Youth city council in Moss, November 1 2010 at Kirkegata 14*.
- Moss Region (2009). *Mosseregionen "prosjekt felles rullering av kommuneplanen" plangrunnlag* [Plan basis].
- Mäntysalo, R.M (2005): 'Approaches to participation in urban planning theories', manuscript for an article published in Zetti, Iacopo & Brand, Shira (eds.) *Rehabilitation of suburban areas: Brozzi and Le Piagge Neighbourhoods. Diploma workshop in Florence 2004/05*. Budapest University of Technology and Economics & University of Florence, pp. 23-38.
- Mäntysalo, R., Saglie, I.L and Cars, G. (2011). 'Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning', *European Planning Studies*, 19:12, 2109-2126.
- Nordahl, B. (2006). *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments*, Doctoral theses, NTNU, Norway.
- Norwegian PBA (2008). *Norwegian Planning and Building Act*.
- NOU (2003). *Makt og demokrati, Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen, NOU 2003:19* [Final report from the Norwegian power and democracy study].
- Osborne, S. (2010). 'The New Public Governance: a suitable case for treatment?' in Osborne, S. (ed) *The New Public Governance?*, London: Routledge.

- Otterlei, J.B and A. Sande (2010). 'Styring av norsk og svensk miljø- og naturforvaltning' i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årgang 51, pp. 419-443.
- Pierre, J. (2005). 'Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities' in *Urban Affairs Review* 2005 40:4, pp. 446-462, Sage Publications.
- Rhodes, R.A.W (1996). 'The New Governance: Governing without Government' in *Political Studies*, XLIV, pp. 652—667.
- Rose, L. and C. Ståhlberg (2005). 'The Nordic countries: still the 'promised land'?' in B. Denters and L. Rose (eds) *Comparing Local Governance – Trends and Developments*, Palgrave MacMillan.
- RPR (1993). Rikspolitisk retningslinje for samordnet areal og transport, T/5-93 [Instruction for coordinated land- and transport development].
- Røsok, Ø. 2008. Naturtypelokaliteter i Mosseskogen, Moss kommune, Oslo, Biofokus [Ecosystem localities in Mosseskogen].
- Sandström, C, Hovik, S and Falleth, E.I. (2008). Omstridd natur-trender och utmaningar i nordisk naturforvaltning. Umeå: Boréa Bokforlag.
- Scharpf, F (1999): *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford university Press.
- SOU (2000). En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet, SOU 2000:1 [Report from the Swedish power and democracy study].
- Statistisk sentralbyrå (SSB) (2011). Kommune-stat rapportering (KOSTRA), område J. Fysisk planlegging, kultuminner, natur, nærmiljø. Andel reguleringsplaner fremmet som private forslag, [www.ssb.no/statistikkbanken](http://www.ssb.no/statistikkbanken) [Statistics Norway, municipal-state report. Share of detail plans proposed by private actors].
- Swedish PBA (2010). Swedish Planning and Building Act.
- Sørensen, e. and J. Torfing (2005). 'The democratic Anchorage of governance networks' in *Scandinavian Political Studies* vol. 28 (3), pp. 195-218.
- Sørensen, E. and J. Torfing (2009). 'Making governance networks effective and democratic through metagovernance' in *Public Administration* Vol. 87, No. 2, 2009 (234–258), Oxford: Blackwell Publishing.
- Tewdwr-Jones, M. (2008). The complexity of planning reform: a search for the spirit and purpose of planning. *Town Planning Review*, 79 (6), pp. 673-688.



***Appendix 1: Predefined actors in urban green areas, the list presented for interviewees in the structured interviews***

Agricultural organisations

Nature and Environmental organisations

Sports organisations

Property owners

Business organisations

Riding clubs and horse owners

Resident's Associations and support organisations

Action groups

The County Governor

The County Council

Local Politicians

Local Administration

## Vedlegg

### **Vedlegg 1: E-post sendt til postmottak, kommunehelseprofilundersøkelsen til kommuneplanlegger**

Emne: Til kommuneplanlegger

Undersøkelse om folkehelse og planlegging

Vi ber om at denne e-posten videresendes til:

- Kommuneplanlegger, dvs den som har hovedansvaret for kommunal planlegging i kommunen

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) evaluerer sammen med Møreforskning ulike tiltak innen arbeidet med folkehelse. Oppdragsgiver er Sosial- og helsedirektoratet, og dette er den første av to kartlegginger våren 2008. Undersøkelsen vil fremskaffe kunnskap om organisering og planlegging som skal formidles tilbake til kommunene, samtidig som den vil legge premisser for Sosial- og helsedirektoratets videre arbeid. Vi håper alle vil bidra til at dette blir et fylldig materiale! Nederst i denne e-posten finnes det en link til undersøkelsen, som er nettbasert. Svarfrist 31. mars 2008. På forhånd takk!

Har du spørsmål kan du kontakte:

Hege Hofstad, [hege.hofstad@nibr.no](mailto:hege.hofstad@nibr.no), tlf. 22 95 89 78

Guri Mette Vestby, [guri-mette.vestby@nibr.no](mailto:guri-mette.vestby@nibr.no), tlf. 22 95 89 63

Klikk her for å starte undersøkelsen:

<http://nibrforsk.nibr.no/mrIWeb/mrIWeb.dll?I.Project=KHP&id=236>

Det er mulig å gå ut av nettleseren og gå inn i undersøkelsen igjen senere.

Vennlig hilsen

NIBR

[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

22 95 88 00

## **Vedlegg 2: E-post sendt til postmottak, kommunehelseprofilundersøkelsen til folkehelsekoordinator**

Emne: Til folkehelsekoordinator

Undersøkelse om folkehelse og planlegging

Vi ber om at denne e-posten videresendes til:

Folkehelsekoordinatoren i kommunen (dersom det ikke finnes en folkehelsekoordinator i kommunen, sendes e-posten til kommunelegen)

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) evaluerer sammen med Møreforskning ulike tiltak innen arbeidet med folkehelse. Oppdragsgiver er Sosial- og helsedirektoratet, og dette er den første av to kartlegginger våren 2008. Undersøkelsen vil fremskaffe kunnskap om organisering og planlegging som skal formidles tilbake til kommunene, samtidig som den vil legge premisser for Sosial- og helsedirektoratets videre arbeid. Vi håper alle vil bidra til at dette blir et fyldig materiale! Nederst i denne e-posten finnes det en link til undersøkelsen, som er nettbasert. Svarfrist 31. mars 2008. På forhånd takk!

Har du spørsmål kan du kontakte:

Hege Hofstad, [hege.hofstad@nibr.no](mailto:hege.hofstad@nibr.no), tlf. 22 95 89 78

Guri Mette Vestby, [guri-mette.vestby@nibr.no](mailto:guri-mette.vestby@nibr.no), tlf. 22 95 89 63

Klikk her for å åpne undersøkelsen:

<http://nibrforsk.nibr.no/mrIWeb/mrIWeb.dll?I.Project=KHP2&Id=427>

Det er mulig å gå ut av nettleseren og gå inn i undersøkelsen igjen senere.

Vennlig hilsen

NIBR

[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

22 95 88 00

### ***Vedlegg 3: E-post som ble sendt til postmottak, helse i plan/partnerskapsundersøkelsen til kommuneplanleggere***

Emne: Til kommuneplanlegger

Til kommuneplanlegger

Viser til mail med elektronisk spørreskjema fra NIBR om ulike tiltak innen arbeidet med folkehelse i kommunene sendt 7. mai og 15. mai. Svarfristen for undersøkelsen utvides til 5. juni. Oppdragsgiver er Helsedirektoratet. Har du behov for å diskutere spørsmålene med kollegaer, sender vi deg gjerne en papirutgave av undersøkelsen. Kontaktinfo til oss finner du nederst i denne mailen.

Har du allerede begynt å fylle ut det elektroniske skjemaet kan du fortsette utfyllingen av dette ved hjelp av lenken under.

Vedlagt lenke leder deg til den elektroniske versjonen av spørreskjemaet:

<http://nibrforsk.nibr.no/mrIWeb/mrIWeb.dll?I.Project=HIPPLANLEGGER&id=1247>

Dersom du har behov for en pause i utfyllingen av det elektroniske skjemaet, kan du lukke skjemaet. Neste gang du klikker på lenken vil du komme der du var da du gikk ut av skjemaet.

NB! Du kan hoppe mellom spørsmålene ved å klikke på "neste" og "tilbake". Etter siste spørsmål kan du imidlertid ikke gå tilbake i skjemaet, og dette er dessverre dårlig markert. Dere oppfordres derfor til ikke å klikke dere for langt gjennom skjemaet.

Får du problemer, eller har du spørsmål, kan du kontakte:

Hege Hofstad, [hege.hofstad@nibr.no](mailto:hege.hofstad@nibr.no), tlf. 22 95 89 78

Guri Mette Vestby, [guri-mette.vestby@nibr.no](mailto:guri-mette.vestby@nibr.no), tlf. 22 95 89 63

Vennlig hilsen  
NIBR  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
22 95 88 00

#### **Vedlegg 4: E-post som ble sendt til postmottak, helse i plan/partnerskapsundersøkelsen til folkehelsekoordinator eller lignende**

Emne: Til folkehelsekoordinator (evt. kommunelege/annen ansvarlig for folkehelse)

Til folkehelsekoordinator (evt kommunelege/annen ansvarlig for folkehelsearbeidet)

Viser til mail med elektronisk spørreskjema fra NIBR om ulike tiltak innen arbeidet med folkehelse i kommunene sendt 7. mai og 15. mai. Svarfristen for undersøkelsen utvides til 5. juni. Oppdragsgiver er Helsedirektoratet. Har du behov for å diskutere spørsmålene med kollegaer, sender vi deg gjerne en papirutgave av undersøkelsen. Kontaktinfo til oss finner du nederst i denne mailen.

Har du allerede begynt å fylle ut det elektroniske skjemaet kan du fortsette utfyllingen av dette ved hjelp av lenken under.

Vedlagt lenke leder deg til den elektroniske versjonen av spørreskjemaet:

<http://nibrforsk.nibr.no/mrIWeb/mrIWeb.dll?I.Project=PARTNERSKHIPFHK&Id=914>

Dersom du har behov for en pause i utfyllingen av det elektroniske skjemaet, kan du lukke skjemaet. Neste gang du klikker på lenken vil du komme der du var da du gikk ut av skjemaet.

NB! Du kan hoppe mellom spørsmålene ved å klikke på "neste" og "tilbake". Etter siste spørsmål kan du imidlertid ikke gå tilbake i skjemaet, og dette er dessverre dårlig markert. Dere oppfordres derfor til ikke å klikke dere for langt gjennom skjemaet.

Får du problemer, eller har du spørsmål, kan du kontakte:

Hege Hofstad, [hege.hofstad@nibr.no](mailto:hege.hofstad@nibr.no), tlf. 22 95 89 78

Guri Mette Vestby, [guri-mette.vestby@nibr.no](mailto:guri-mette.vestby@nibr.no), tlf. 22 95 89 63

Vennlig hilsen  
NIBR  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
22 95 88 00

## Vedlegg 5: Spørreskjema kommnehelseprofiler

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) evaluerer sammen med Møreforskning ulike tiltak innen arbeidet med folkehelse for Sosial- og helsedirektoratet. Denne første delen av kartleggingen omhandler kommnehelseprofiler, Sosial- og helsedirektoratets nettbaserte informasjons- og statistikkredskap: i hvilken grad brukes kommnehelseprofiler, til hvilke formål og hvilke erfaringer har dere? Vi ønsker at også dere som ikke kjenner redskapet fra før tar dere tid til å svare. Besvarelsen tar ca. ti minutter. Datamaterialet blir bare brukt til statistiske analyser i forskningssammenheng, og materialet blir presentert i en form som gjør at enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes. *Mvh NIBR*

### KOMMUNESTORRELSE

**Hvor mange innbyggere har kommunen du arbeider i?**

- Under 3 000 innbyggere
- 3 000 – 4 999 innbyggere
- 5 000 – 8 999 innbyggere
- 9 000 – 34 000 innbyggere
- 35 000- 100 000 innbyggere
- Over 100 000 innbyggere
- Vet ikke
- No Answer

### PARTNERSKAPSAVTALE

**Har kommunen inngått partnerskapsavtale for folkehelse med fylkeskommunen?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

### HELSEPLAN

**Deltar kommunen i Sosial- og helsedirektoratets utviklingsprosjekt "Helse i Plan"?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

### FOLKEHELSEKOORDINATOR

**Finnes det en folkehelsekoordinator i kommunen?**

- Ja, og jeg har denne funksjonen
- Ja, men en annen har denne funksjonen
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

*STILLING*

**Hvilken stilling har du i kommunen?**

- Kommuneplanlegger/plankonsulent
- Miljøvernleder/-rådgiver/-konsulent (natur og miljø)
- Kommuneoverlege / kommunelege 1
- Helsesøster
- Sykepleier
- Fysioterapeut
- Miljøarbeider (aktivt arbeid med brukere/helse)
- Ergoterapeut
- Annet : \_\_\_\_\_
- No Answer

*KJENNSKAP*

**Kjenner du til Sosial- og helsedirektoratets nettbaserte verktøy kommnehelseprofiler?**

- Ja
- Nei
- No Answer

**Takk for at du deltok i undersøkelsen. Resten av spørsmålene retter seg mot de som har kjennskap til kommnehelseprofiler. Ønsker du mer informasjon om dette verktøyet, kan du gå inn på [www.shdir.no/kommnehelseprofiler](http://www.shdir.no/kommnehelseprofiler).**

**Vennlig hilsen NIBR**

*HVORDANKJENNSKAP*

**Hvordan ble du kjent med kommnehelseprofiler?**

- Infomateriell fra Sosial- og helsedirektoratet
- Foredrag ved representant fra Sosial- og helsedirektoratet
- Informasjon fra andre
- Kom tilfeldig over det på nettet
- Vet ikke
- No Answer

*HARDURESOKT*

**Har du besøkt Kommunehelseprofiler på Sosial- og helsedirektoratets nettsider?**

- Ja
- Nei
- No Answer

*GRUNNLEGGERSOKT*

**Kan du angi grunnen til at du ikke har besøkt Kommunehelseprofiler på Sosial- og helsedirektoratets nettsider?**

- Synes ikke det virker relevant
- Har ikke hatt tid
- Mangler kompetanse på bruk av statistikkverktøy
- Har ikke hatt bruk for det
- Har prøvd, men fant ikke fram på nettet
- Har ikke tiltro til det statistiske grunnlaget til Kommunehelseprofiler
- Annet : \_\_\_\_\_
- No Answer

**Takk for at du deltok i undersøkelsen. Resten av spørsmålene retter seg mot de som har besøkt kommunehelseprofiler på Sosial- og helsedirektoratets sider. Ønsker du mer informasjon om dette verktøyet, kan du gå inn på [www.shdir.no/kommunehelseprofiler](http://www.shdir.no/kommunehelseprofiler).**

**Vennlig hilsen NIBR**

*ANTALLGANGERBESØKT*

**Omtrent hvor mange ganger har du besøkt Kommunehelseprofiler på Sosial- og helsedirektoratets sider?**

- En gang
- Inntil fem ganger
- Fem-ti ganger
- Flere enn ti
- Vet ikke
- No Answer

*HVABRUKT*

**Hvilke deler av verktøyet Kommunehelseprofiler har du brukt?**

- Ingen
- Statistikkverktøyet
- Kommunebarometeret



- Faktaarkene
- Tiltakspakkene
- Gode eksempler
- Dokumenterte effekter av tiltak
- Aktuelt
- No Answer

FORMAL

### Hvilke folkehelse tema ønsket du informasjon om?

- Miljørettet helsevern
- Grøntområder/friluftsområder
- Ernæring
- Fysisk aktivitet
- Skade- og ulykkesforebygging
- Trygghet/kriminalitetsforebygging
- Sosial ulikhet i helse
- Universell utforming
- Mental helse
- Rusforebygging
- Tobakk
- Smittevern
- Tannhelse
- Annet : \_\_\_\_\_
- No Answer

FORMAL

### Til hvilke formål er informasjon fra Kommune helse profiler brukt?

- Planprogram/Planstrategi
- Kommuneplanens samfunnsdel/måldel
- Kommuneplanens arealdel
- Økonomiplan
- Kommunedelplan/ sektorplan/ handlingsplan/temaplan
- Reguleringsplan
- Utbyggingsavtale
- Strategisk enkeltvedtak i kommunestyre eller politisk utvalg
- Konsekvensutredninger
- Konkrete folkehelse tiltak/folkehelse kampanjer
- Kartlegging til bruk i det daglige arbeidet
- Faglig kompetanseheving
- Annet : \_\_\_\_\_
- Har ikke brukt informasjon fra Kommune helse profiler
- No Answer

**Nå ønsker vi din vurdering av verktøyet  
Kommunehelseprofiler, som kan deles inn i:  
a) statistikkverktøy (Kommunehelseprofiler og  
kommunebarometer)  
b) fagstoff (fakta-ark, tiltakspakker og gode eksempler)**

*VURDERINGSTATISTIKK*

**Hvordan vurderer du statistikkverktøyet? Er det:**

- Svært godt
- Godt
- Både og
- Dårlig
- Svært dårlig
- No Answer

*HVISDARLIG*

**Hva ved statistikkverktøyet er du misfornøyd med?**

- Synes presentasjon er lite brukervennlig
- Den geografiske inndelingen fungerer dårlig
- Sammenligningsmulighetene med andre kommuner er ikke god nok
- Tabeller og figurer er vanskelig å tilpasse eget behov
- Savner visse folkehelseindikatorer
- Annet : \_\_\_\_\_
- No Answer

*SAVNERINDIKATORER*

**Savner du indikatorer innenfor enkelte folkehelse temaer?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

*SAVNER I/FOLKEHELSETEMA*

**Innenfor hvilke folkehelse temaer savner du indikatorer?**

- No Answer
- Miljørettet helsevern
- Grøntområder/friluftsområder
- Ernæring
- Fysisk aktivitet
- Skade- og ulykkesforebygging
- Trygghet/kriminalitetsforebygging
- Sosial ulikhet i helse
- Universell utforming

- Mental helse
- Rusforebygging
- Tobakk
- Smittevern
- Tannhelse
- Annet : \_\_\_\_\_

**SAMMENLIKNINGARTYPER**

**I hvilken grad synes du statistikkverktøyet gir mulighet til sammenlikning på tvers av kommuner?**

- Svært gode muligheter
- Gode muligheter
- Både og
- Mindre muligheter
- Svært få muligheter
- Vet ikke
- No Answer

**STATISTIKKOMRÅDENIVA**

**Kunne du tenkt deg statistikkverktøyet presentert på områdenivå (dvs for ulike deler av kommunen)?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

**VURDERINGSAFSTOFF**

**Hvordan vurderer du fagstoffet? Er det:**

- Svært godt
- Godt
- Både og
- Dårlig
- Svært dårlig
- No Answer

**HVAMISFORNOYD**

**Hva ved fagstoffet er du misfornøyd med?**

- Presentasjonsformen er ikke god nok
- Fagstoffet er lite relevant
- Vanskelig å relatere fagstoffet til den lokale virkeligheten
- Annet : \_\_\_\_\_
- No Answer

**NERFAGSTOFFFOLKEHELSTEMÅR**

**Er det noen folkehelse temaer du ønsker mer eller annet fagstoff om?**

- Miljørettet helsevern
- Grøntområder/friluftsområder
- Ernæring
- Fysisk aktivitet
- Skade- og ulykkesforebygging
- Trygghet/kriminalitetsforebygging
- Sosial ulikhet i helse
- Universell utforming
- Mental helse
- Rusforebygging
- Tobakk
- Smittevern
- Tannhelse
- Annet : \_\_\_\_\_
- Nei, ingen
- No Answer

*NERFAGSTOFFHJEP*

**Er det behov for fagstoff om kommunal planlegging?**

- Ja, om kommunale planer
- Ja, om planprosess
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

*TOTALVURDERING*

**Totalt sett, hvor relevant kunnskap gir Kommunehelseprofiler (statistikk + fagstoff) for folkehelsearbeidet?**

- Svært relevant
- Ganske relevant
- Litt relevant
- Ikke relevant
- No Answer

*YTTERLIGERE KOMMENTAR*

**Har du ytterligere kommentarer?**

---

---

---

---

## Vedlegg 6: HIP Partnerskap til kommuneplanlegger

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) evaluerer sammen med Møreforskning ulike tiltak innen arbeidet med folkehelse og planlegging for Helsedirektoratet. Forankring og planfesting av folkehelse i kommunale plan- og styringsdokumenter, samt kompetansebygging, er sentralt i Helsedirektoratets arbeid. Besvarelsen tar ca. ti minutter. Kommunens folkehelsekoordinator mottar også en spørreundersøkelse om den samme tematikken, men med andre spørsmål. Datamaterialet blir bare brukt til statistiske analyser i forskningssammenheng, og materialet blir presentert i en form som gjør at enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes. Mvh NIBR

### INNBYGGERE

#### Hvor mange innbyggere har kommunen?

- Under 3000 innbyggere
- 3000 – 4900 innbyggere
- 5000 – 8900 innbyggere
- 10000 – 34000 innbyggere
- 35000 – 100 000 innbyggere
- Over 100 000 innbyggere
- No Answer

### STILLING

#### Hvilken stilling har du i kommunen?

- Rådmann/Assisterende rådmann
- Kommunalsjef, ansv. planlegging
- Kommuneplanlegger/plankonsulent
- Miljøvernleder/-rådgiver/-konsulent
- Rådgiver samfunnsutvikling
- Annet, utdyp : \_\_\_\_\_
- No Answer

Nå følger noen spørsmål om kommuneplanleggingen knyttet til lokalt folkehelsearbeid

### FOLKEHELSE

#### Nevnes folkehelse som eget punkt i kommuneplanens samfunnsdel?

- Ja
- Nei

- Vet ikke
- No Answer

MILJØ

**Nevnes miljø og bærekraftig utvikling som eget punkt i kommuneplanens samfunnsdel?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

FRODDE

**I hvilken grad integrerer kommunen folkehelsearbeidet og arbeidet med miljø og bærekraftig utvikling?**

- I svært stor grad
- I stor grad
- Både og
- I liten grad
- Ikke i det hele tatt
- No Answer

PLANTYPEREGISTRAR

**Hvilke av disse temaene inngår i kommunens planer? Her kan du sette flere kryss.**

	Kommuneplanens samfunnsdel	Arealdelen med bestemmelser	Økonomiplan/h med budsjett
Miljørettet helsevern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grøntområder/friluftsområder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ernæring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fysisk aktivitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samordnet areal- og transportplanlegging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skade- og ulykkesforebygging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trygghet/kriminalitetsforebygging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sosial ulikhet i helse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Universell utforming	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mental helse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rusforebygging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tobakk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Smittevern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tannhelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kultur og helse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sosiale og fysiske møteplasser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vet ikke	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### INVOLVERING

### Involveres befolkning og brukere i rulleringen av kommuneplanen?

#### Her kan du sette flere kryss.

- Ja, i grupper der befolkning/brukere deltar aktivt
- Ja, det arrangeres folkemøter/informasjonsmøter
- Ja, utkast sendes på høring til foreninger, lag og organisasjoner
- Ja, det er etablert et interaktivt kommunikasjonsforum for befolkningen
- Planene er tilgjengelige på kommunens hjemmeside
- Annet, utdyp : \_\_\_\_\_
- Nei, de er ikke involvert i rulleringen
- No Answer

**Nå følger noen spørsmål om den administrative organiseringen av arbeidet med folkehelse og planlegging**

#### SAMBEID

### Har kommunens administrasjon tverrfaglige samarbeidsgrupper på folkehelseområdet?

- Ja
- Nei
- Etablering av slike grupper diskuteres
- Vet ikke
- No Answer

#### ENHETER\_INVOLVERT

### Hvilke enheter/avdelinger er involvert i tverrfaglige samarbeidsgrupper på folkehelseområdet?

#### Her kan du sette flere kryss.

- Rådmannen eller annen representant fra rådmannens stab
- Enhet/avdeling for planlegging
- Enhet/avdeling for teknisk
- Enhet/avdeling for pleie og omsorg
- Enhet/avdeling for helse
- Enhet/avdeling for sosial virksomhet
- Enhet/avdeling for psykisk helsearbeid

- Enhet/avdeling for skole
- Enhet/avdeling for barnehager
- Enhet/avdeling for kultur
- Andre, utdyp : \_\_\_\_\_
- Vet ikke
- No Answer

*POLITIKERE*

**Deltar politikere i prosjekt-/ utredningsgrupper på folkehelseområdet?**

- Ja
- Nei
- Etablering av slike grupper diskuteres
- Vet ikke
- No Answer

*KOMPETANSEUTVIKLING*

**Har noen av kommunens ansatte de siste to åra deltatt i interne eller eksterne kompetanseutviklingstiltak innen folkehelse og planlegging?**

**Her kan du sette flere kryss.**

- Ja, om planlegging/planprosesser
- Ja, om folkehelsepolitikk og policyutforming
- Ja, om konkrete folkehelse tema
- Annet, utdyp : \_\_\_\_\_
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

*SMER\_UTVIKLING*

**Deltar kommunen i Helsedirektoratets utviklingsprosjekt "Helse i Plan"?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

**Nå følger noen spørsmål om konsekvensutredninger**

*KU*

**Er det gjennomført noen konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven i kommunen siden 1. april 2005, da nytt**



**regelverk trådte i kraft?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

TEMA

**Hvilke av disse temaene ble behandlet i konsekvensutredningen (e)? Her kan du sette flere kryss.**

- Miljørettet helsevern
- Grøntområder/friluftsområder
- Arealer for fysisk aktivitet
- Samordnet areal- og transportplanlegging
- Skade- og ulykkesforebygging
- Trygghet/kriminalitetsforebygging
- Sosial ulikhet i helse
- Universell utforming
- Sosiale og fysiske møteplasser
- Smittevern
- Annet, utdyp : \_\_\_\_\_
- Ingen folkehelse tema i konsekvensutredningen(e)
- Vet ikke
- No Answer

MOP1

**Har det har vært utarbeidet miljøoppfølgingsprogram for konsekvensutredningen(e)**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

MOP2

**Inneholdt miljøoppfølgingsprogrammet/-ene noen av disse temaene? Her kan du sette flere kryss.**

- Miljørettet helsevern
- Grøntområder/friluftsområder
- Arealer for fysisk aktivitet
- Samordnet areal- og transportplanlegging
- Skade- og ulykkesforebygging
- Trygghet/kriminalitetsforebygging
- Sosial ulikhet i helse
- Universell utforming
- Sosiale og fysiske møteplasser
- Smittevern

- Annet
- Vet ikke
- No Answer

*HVEM?*

**Hvem har utarbeidet konsekvensutredning(e)? Sett kryss for antall konsekvensutredninger.**

	1	2	3	4	No Answer
Kommunenes egen planetat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annen kommunal etat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ekstern konsulent	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlig etat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Privat part	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

*INVOLVERINGEN?*

**Hvordan har befolkningen vært involvert i konsekvensutredningsprosessen(e)? Her kan du sette mer enn ett kryss.**

- Planprogram og konsekvensutredning var tilgjengelige på kommunens hjemmeside
- Det ble etablert et interaktivt kommunikasjonsforum for befolkningen
- Det ble arrangert folkemøter/informasjonsmøter
- Planer ble utarbeidet i grupper der befolkning/brukere deltok aktivt
- Annet, utdyp : \_\_\_\_\_
- No Answer

*KOMMENTAR*

**Har du ytterligere kommentarer til noen av temaene i undersøkelsen?**

---



---



---



---

## Vedlegg 7: HIP Partnerskap til folkehelsekoordinator

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) evaluerer sammen med Møreforskning ulike tiltak innen arbeidet med folkehelse for Helsedirektoratet. Denne spørreundersøkelsen handler om aktørene i folkehelsearbeidet og samarbeidet mellom dem. Besvarelsen tar ca. ti minutter. Kommuneplanlegger mottar også en spørreundersøkelse om folkehelse, men med andre spørsmål. Datamaterialet blir bare brukt til statistiske analyser i forskningsammenheng, og materialet blir presentert i en form som gjør at enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes. Mvh NIBR

### HVORMANGE INNBYGGERE

#### Hvor mange innbyggere har kommunen?

- Under 3000 innbyggere
- 3000 – 4900 innbyggere
- 5000 – 8900 innbyggere
- 10000 – 34000 innbyggere
- 35000 – 100 000 innbyggere
- Over 100 000 innbyggere
- No Answer

### HVILKEN STILLING

#### Hvilken stilling har du i kommunen?

- Rådmann/Assisterende rådmann
- Kommunalsjef, ansv. folkehelse
- Rådgiver (Helse/miljø/Plan)
- Kommuneoverlege/kommunelege1 og 2
- Helsesøster
- Sykepleier
- Fysioterapeut
- Ergoterapeut
- Jordmor
- Miljøarbeider (aktivt med brukere innen helse eller omsorg)
- Frisklivsansvarlig
- Lærer
- Ungdomsleder
- Kulturkonsulent
- Annet : \_\_\_\_\_
- No Answer

### FINNES FOLKEHELSEKOORDINATOR

#### Finnes det en folkehelsekoordinator i kommunen?

- Ja, og jeg har denne funksjonen
- Ja, men en annen har denne funksjonen
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

*PROSENTANDEL STILLING*

**Hvor stor andel av folkehelsekoordinatorens tid er satt av til å drive folkehelsearbeid?**

- Ingen konkret
- Under 20 %
- 20-40 %
- 41-60 %
- 61-80 %
- Over 80 %
- 100 %
- Vet ikke
- No Answer

*PLASSERINGSTILLING*

**Hvor i kommunens administrasjon er folkehelsekoordinatorstillingen plassert?**

- Rådmannens stab
- Enhetsleder
- Mellomleder
- Saksbehandler/Prosjektleder/Rådgiver
- Annet : \_\_\_\_\_
- No Answer

**Nå følger noen spørsmål om tematisk fokus og organisering av folkehelsearbeidet i kommunen**

*TYTAKBEFOLKINGEN*

**Har kommunen satt i verk tiltak rettet mot hele eller deler av befolkningen i forhold til noen av disse folkehelse temaene? Her kan du sette flere kryss.**

	Hele befolkningen	Barn/unge	Eldre	Etniske minoriteter	Funksj
Miljørettet helsevern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grøntområder/friluftsområder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ernæring	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fysisk aktivitet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Skade- og ulykkesforebygging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trygghet/kriminalitetsforebygging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sosial ulikhet i helse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Universell utforming	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mental helse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rusforebygging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tobakk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Smittevern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tannhelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur og helse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sosiale og fysiske møteplasser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### KOPLINGBU

### I hvilken grad koples det lokale folkehelsearbeidet til kommunens arbeid med miljø og bærekraftig utvikling?

- I svært stor grad
- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- Ikke i det hele tatt
- Vet ikke
- No Answer

#### INVOLVERINGPÅK

### I hvilken grad involveres ansvarlige for folkehelse i utforming av kommunale planer?

- I svært stor grad
- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- Ikke i det hele tatt
- Vet ikke
- No Answer

#### INVOLVERINGTYPEPLANPROSS

### Hvilke planer involveres ansvarlige for folkehelse i? Her kan du sette flere kryss.

- Planprogram/planstrategi
- Kommuneplanens samfunnsdel/måldel
- Kommuneplanens arealdel
- Økonomiplan

- Kommunedelplan/sectorplan/handlingsplan/temaplan
- Reguleringsplaner
- Konsekvensutredninger
- No Answer

**KOMMUNEDELPLAN**

**Er det utarbeidet kommunedelplan/temaplan/handlingsplan innenfor noen av disse folkehelseemnene?**

**Her kan du sette flere kryss.**

- Miljørettet helsevern
- Grøntområder/friluftsområder
- Ernæring
- Fysisk aktivitet
- Samordnet areal- og transportplanlegging
- Skade- og ulykkesforebygging
- Trygghet/kriminalitetsforebygging
- Sosial ulikhet i helse
- Universell utforming
- Mental helse
- Rusforebygging
- Tobakk
- Smittevern
- Tannhelse
- Kultur og helse
- Sosiale og fysiske møteplasser
- Annet
- Ingen delplaner/temaplaner/handlingsplaner på folkehelse
- No Answer

**TVERRFAGLIG FOLKEHELSEOMRÅDE**

**Har kommunens administrasjon tverrfaglige samarbeidsgrupper på folkehelseområdet?**

- Ja
- Nei
- Etablering av slike grupper diskuteres
- Vet ikke
- No Answer

**HVILKE ENHETER/SAMARBEID**

**Hvilke enheter/avdelinger er involvert i tverrfaglige samarbeidsgrupper?**

**Her kan du sette flere kryss.**

- Rådmannen eller annen representant fra rådmannens stab
- Enhet/avdeling for planlegging
- Enhet/avdeling for teknisk

- Enhet/avdeling for pleie og omsorg
- Enhet/avdeling for helse
- Enhet/avdeling for sosial virksomhet
- Enhet/avdeling for psykisk helsearbeid
- Enhet/avdeling for skole
- Enhet/avdeling for barnehager
- Enhet/avdeling for kultur
- Andre
- Vet ikke
- No Answer

*POLITIKKRETVERRFAGLGRUPP*

**Deltar politikere i prosjekt-/utredningsgrupper på folkehelseområdet?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

*PLANKOMPETANSEUTVIKL*

**Har noen av kommunens ansatte de siste to åra deltatt i interne eller eksterne kompetanseutviklingstiltak innen folkehelse og planlegging?**

**Her kan du sette flere kryss.**

- Ja, om planlegging/planprosesser
- Ja, om folkehelsepolitikk og policyutforming
- Ja, om konkrete folkehelse tema
- Annet
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

*DELTAHP*

**Deltar kommunen i Helsedirektoratets utviklingsprosjekt "Helse i Plan"?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

**"Partnerskap for folkehelse" er en arbeidsform i det lokale folkehelsearbeidet. Partnerskap er et tverrfaglig, sektorovergrepene og forpliktende samarbeid mellom aktører på regionalt og lokalt nivå eller mellom kommunen**

**og ulike lokale aktører. Du vil nå få noen spørsmål knyttet til dette arbeidet som vi vil du skal besvare enten kommunen har inngått partnerskapsavtaler eller ikke. Først vil du få noen spørsmål om partnerskap mellom fylkesnivået og kommunen.**

*BIDRAPFYLKE*

**På hvilken måte bidrar fylkeskommunen til det lokale folkehelsearbeidet?**

**Her kan du sette flere kryss.**

- Med veiledning og rådgivning
- Med skolering og kompetansebygging
- Med samlinger og nettverksbygging
- Bidrar ikke til kommunens folkehelsearbeid
- Vet ikke
- No Answer

*PARTNERSKYPYLKE*

**Har kommunen inngått partnerskapsavtale for folkehelse med fylkeskommunen?**

- Ja
- Nei, men prosess for avtale er i gang
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

*POLITISKEFORANNR*

**Er partnerskapsavtalen med fylkeskommunen politisk behandlet i kommunen?**

- Ja
- Nei
- Prosess for politisk behandling er satt i gang
- Vet ikke
- No Answer

*TEMAPARTNERSKYPYLKE*

**Hvilke folkehelse temaer inngår i partnerskapsavtalen med fylkeskommunen?**

**Her kan du sette flere kryss.**

- Folkehelse temaer er ikke spesifisert i partnerskapsavtalen
- Miljørettet helsevern
- Grøntområder/friluftsområder
- Ernæring
- Fysisk aktivitet



- Skade- og ulykkesforebygging
- Trygghet/kriminalitetsforebygging
- Sosial ulikhet i helse
- Universell utforming
- Mental helse
- Rusforebygging
- Tobakk
- Smittevern
- Tannhelse
- Kultur og helse
- Sosiale og fysiske møteplasser
- Annet : \_\_\_\_\_
- No Answer

*MOTTARSTIMUL*

**Mottar kommunen stimuleringsmidler fra fylkeskommunen som en del av partnerskapet?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

*NÅRMOTTOKSTIM*

**Når mottok kommunen stimuleringsmidler?**

**Sett kryss for de aktuelle årene.**

- I 2004
- I 2005
- I 2006
- I 2007
- Regner med å motta i 2008
- Vet ikke
- No Answer

*HILKETILTAKSTIM*

**Til hvilke tiltak brukes stimuleringsmidlene til lokalt folkehelsearbeid?**

**Her kan du sette flere kryss.**

- Folkehelseaktiviteter i regi av kommunen
- Folkehelseaktiviteter i regi av frivillige organisasjoner/private aktører
- Finansiering av lokal folkehelsekoordinator
- Kompetanseheving
- Annet : \_\_\_\_\_
- No Answer

**Nå følger noen spørsmål om partnerskap inngått på lokalt nivå, det vil si mellom kommunen og andre lokale aktører.**

*ETABLERINGSPARTNERSKAP*

**Er det etablert lokale partnerskap for folkehelse i kommunen?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- No Answer

*OMFANG*

**Omtrent hvor mange lokale partnerskap for folkehelse er det i din kommune?**

- Ett
- To til fire
- Fem eller flere
- Vet ikke
- No Answer

*DELTVISDELTA*

**Hvilke ikke-kommunale aktører deltar i lokale partnerskap for folkehelse?**

**Her kan du sette flere kryss.**

- Idrettslag
- Friluftsansjoner
- Helseorganisasjoner
- Barne- og ungdomsorganisasjoner
- Innvandrersorganisasjoner
- Seniororganisasjoner/eldreråd
- Organisasjoner for brukere av helsetjenester (Mental Helse, FFO, etc)
- Private frivillighetssentraler o.l.
- Private barnehager
- Næringslivsorganisasjoner
- Private bedrifter
- Rådet for funksjonshemmede eller mennesker med annen funksjonshindring
- Andre : \_\_\_\_\_
- No Answer

*TEMALOKALT*

**Hvilke folkehelse tema inngår som en del av arbeidet i de lokale partnerskapene?**

**Her kan du sette flere kryss.**

- Miljørettet helsevern

- Grøntområder/friluftsområder
- Ernæring
- Fysisk aktivitet
- Skade- og ulykkesforebygging
- Trygghet/kriminalitetsforebygging
- Sosial ulikhet i helse
- Universell utforming
- Mental helse
- Rusforebygging
- Tobakk
- Smittevern
- Tannhelse
- Kultur og helse
- Sosiale og fysiske møteplasser
- Annet : \_\_\_\_\_
- No Answer

**Avslutningsvis følger noen spørsmål som omhandler begge typer partnerskap; både de som er mellom fylkeskommunen og kommunen, og partnerskap mellom kommunen og lokale aktører**

*FORMÅLPARTNERSKAP*

**Samlet sett, hva er de viktigste formålene med partnerskapene?**

**Kryss av de tre viktigste punktene**

- Mobilisering av lokalsamfunnet
- Læring og kompetanseutvikling
- Økt samarbeid
- Økonomisk samarbeid
- Arbeidsdeling
- Iverksettning av konkrete folkehelseiltak
- Vet ikke
- No Answer

*KRITISKEFAKTORER*

**Samlet sett, hva er kritiske faktorer/suksessfaktorer for partnerskapene?**

**Kryss av de tre viktigste punktene**

- At tunge aktører deltar
- At det utarbeides felles målsettinger/felles plattform
- At folkehelse forankres i politisk og administrativ ledelse
- At det er solide økonomiske rammer

- At kommunen har solid kompetanse om folkehelseutfordringer
- At det er langsiktighet i arbeidet
- Vet ikke
- No Answer

YTERLIGEROMM

**Har du ytterligere kommentarer?**

---

---

---

---

## **Vedlegg 8 Eksempel på intervjuguide, semi- strukturert intervju**

### Planlegging

- Hvilke planformer benytter Helsingborg seg av?
- Hva er gangen i en planleggingsprosess?
- Hvem deltar (adm, politikere, befolkn., markedsaktører)?
- Hvilke fag/sektorer/etater deltar i utformingen av kommunale planer? (spør om hver av plantypene?)
- Hvilken rolle spiller lokal mobilisering?

### Plan og BU

- Hvilke nasjonale/regionale mål/retningslinjer/lover setter rammer for kommunens arbeid med BU?
- Hvilke planer er viktigst i arbeidet med bærekraftig utvikling?
- Hvilken rolle spiller arealplanleggingen?
- Kan dere fortelle litt om hva en fordypnings - PM er og når dere anvender denne plantypen?
- I hvilken grad trekkes politikere og befolkningen inn arbeidet med bærekraftig utvikling generelt og planleggingen spesielt?
- På hvilket stadium i planleggingsprosessen?
- Hvordan viser målet om bærekraftig utvikling seg i planleggingen (hvilke plangrep tas?)

### Rekreasjonsområder:

- Hva er viktige rekreasjonsområder i Helsingborg?
- Hvilken planstatus har disse (verneområder, landbruks- eller grøntområder i plan, etc)?
- Hvilken funksjon har de i Helsingborg (rekreasjon, vern av biomangfold, etc)?
- I hvilken grad er det press på disse områdene (dvs press som vil påvirke rekreasjonskvaliteter)?
- Finnes det organiserte interesser som engasjerer seg i planlegging og forvaltning av ett eller flere rekreasjonsområder?
- I hvilken grad engasjerer befolkningen seg i forvaltning og vern om rekreasjonsområdene?
- Hvilke virkemidler brukes for å sikre friluftsområder – i marka, grønne lunger, grønne korridorer og langs kysten?
- Hvilke aktører er aktive i dette arbeidet?
- Hvilke barrierer er det for arbeidet?
- Er det interessekonflikter knyttet til rekreasjonsområdene?
- Hvordan håndteres i så fall disse?

### Institusjonalisering:

- Er det gjort spesielle organisatoriske grep for å fremme BU i kommunens arbeid?
- Hvilke tiltak er utviklet innenfor BU-arbeidet (organisering, rutiner, prosjekter, etc) og hvem deltar?
- I administrasjonen?
- Med befolkningen (områdebaserte miljømål)?
- Med næringslivet (frokostmøter)?
- Med skolebarn (miljøpedagogikk)?
- Andre?

## Vedlegg 9 Strukturerte spørsmål

- stilt til alle respondenter i Moss, Helsingborg, Asker og Kungsbacka

Norsk Institutt for by- og regionforskning, Universitetet for miljø- og biovitenskap

### Bruk og vern av urbane rekreasjonsområder

#### 1. Hvor viktig mener du at kommuneplanen er for å ivareta urbane rekreasjonsområder?

Svært viktig      Noe viktig      Litt viktig      Ikke viktig  
 1       2       3       4       5

#### 2. Hvor viktig mener du følgende påvirkningsmetoder er for bruk og vern av rekreasjonsområder:

	Ikke viktig	Litt viktig	Viktig	Meget viktig	Avgjørende	
Medvirkning i planprosesser	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	2
Kontakt med politikere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	3
Kontakt med kommuneadministrasjonen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	4
Protestaksjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	5
Samarbeid mellom interessergrupper	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6
Media	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	7
Annet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	8

#### 3. Hvilke aktører har du mest kontakt med?

	Ukentlig	Hver måned	Hvert år	Sjeldnere	Aldri	
Bonde- og grunneierlag	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	9
Natur- og miljøorganisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	10

Idrettslag	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	11
Grunneiere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	12
Næringsorganisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	13
Rideklubber og hesteeiere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	14
Velforeninger og venneforeninger	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	15
Aksjonsgrupper	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	16
Fylkesmannen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	17
Fylkeskommunen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	18
Lokalpolitikere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	19
Kommuneadministrasjonen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	20
Annet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	21

**4. Hvilke aktører synes du blir tatt mest hensyn til i forhold til bruk og vern av rekreasjonsområder?**

	Ikke tatt hensyn til	I liten grad	Verken/ eller	I noen grad	I stor grad	
Bonde- og grunneierlag	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	22
Natur- og miljøorganisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	23
Idrettslag	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	24
Grunneiere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	25
Næringsorganisasjoner	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	26
Rideklubber og hesteeiere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	27
Velforeninger og venneforeninger	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	28
Aksjonsgrupper	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	29
Fylkesmannen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	30
Fylkeskommunen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	31

Lokalpolitikere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	32
Kommuneadministrasjonen	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	33
Annet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	34

### 5. Hva mener du er de viktigste truslene mot bynære friluftsområder?

	Svært viktig	Noe viktig	Litt viktig	Ikke viktig	
Utbygging av boliger	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	6
Utbygging av veianlegg	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	7
Utbygging av næringsbygg	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	8
Utbygging av hytter	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	9
Nye friluftformer	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	10
Landbruk	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	11
Idrett/sportsanlegg	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	12
Hester	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	13
Annet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	14

### 6. Annet å tilføye

#### 7. Informantkategori

- Lokalpolitiker
- Kommuneadministrasjon
- Fylkesmannen
- Fylkeskommunen
- Landbruks- og grunneierlag
- Natur- og miljøorganisasjon
- Velforeninger
- Idrettslag
- Aksjonsgruppe



<sup>1</sup>  Næringslag

<sup>1</sup>  Rideklubber

<sup>1</sup>  Annet

**8. Kjønn**

<sup>1</sup>  Mann

<sup>2</sup>  Kvinne

29

**9. Kommune/område:**

32

**10. Dato og sted:**

33

## ***Vedlegg 10: Oversikt over informanter***

	<b>Moss</b>	<b>Kungsbacka</b>	<b>Helsingborg</b>	<b>Asker</b>
<b>Regionale myndigheter</b>	2	2	1	4
<b>Kommuneadministrasjon</b>	7	5	4	5
<b>Lokale politikere</b>	6	1	3	
<b>Frivillige organisasjoner</b>	5	4	1	2
<b>Utbyggere</b>	2	1	1	
<b>Sum</b>	22	13	10	11