

# Medvirkning, makt og avmakt i planlegging – Norge og Malawi

Marte Lange Vik og Hilde Refstie

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Marte Lange Vik and Hilde Refstie: Participation, Power and Powerlessness in planning – Norway and Malawi*

KART OG PLAN, Vol. 74, pp. 280–290, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Participation in planning has received increased attention, both theoretically and practically, in the last decades. In this article we use examples from Norway and Malawi to explore and describe how power relations and representation influence participatory planning processes, leading in some cases to feelings of powerlessness amongst participants. This also has implications for the role of planning and the planner. Critical discussion of the possibilities for and constraints to participation are in many ways more advanced in the development literature. Despite the difference in context, we argue that the discussions are relevant also for Nordic planning. In the article, we apply ideas from this literature to investigate how various spaces of participation are formed, and how they contribute to transformative participation.

*Key words:* public participation, power, transformative participation, local planning

*Marte Lange Vik*, PhD Candidate and *Hilde Refstie*, PhD Candidate. Department of Geography, Norwegian University of Science and Technology (NTNU), NO-7491 Dragvoll. E-mail: [marte.lange.vik@svt.ntnu.no](mailto:marte.lange.vik@svt.ntnu.no), [hilde.refstie@svt.ntnu.no](mailto:hilde.refstie@svt.ntnu.no)

## Innledning

I nordisk planlegging har medvirkning fått økende betydning siden prinsippene for rasjonell ekspertbasert planlegging ble utfordret av mer kommunikativt orienterte retninger tidlig på 1980-tallet. I tillegg til å være en viktig del av lokaldemokratiet har medvirkning blitt sett på som et effektivt virkemiddel for å oppnå bedre resultater i planlegging. Ved å bringe planleggingsprosessene nærmere de det gjelder kan man dra nytte av lokal ekspertise, skreddersy løsninger, og bidra til å bygge lokalt eierskap til planene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Utviklingen i retning av mer deltakende planleggingsformer er absolutt ikke unik for Norden, og medvirkning har etablert seg som et institusjonalisert begrep verden over. Likevel er de offentlige systemene for planlegging, og dermed også rammeverket for medvirkning forskjellig i ulike deler av verden. I Norden har vi relativt sett stabile og sterke offentlige institusjoner både for forvaltning og politikk på flere nivåer. Utfordrin-

gen for å få til vellykket medvirkning handler derfor om å få medvirkning, som en form for direkte demokrati, til å fungere innenfor rammen av det representative demokratiet samfunnet ellers er bygget opp rundt (Barnes mfl. 2007). Mange lavinntektsland i Sør<sup>1</sup> har lignende utfordringer, men her har innbyggerne i tillegg ofte lav tillit til de formelle rammeverkene. Som alternativ har det derfor vokst fram sterke sivilsamfunnsorganisasjoner. I mange tilfeller er det disse organisasjonene som ivaretar medvirkning i planleggingsprosesser (Törnquist mfl. 2009). Medvirkning tilrettelagt av organisasjoner er nå godt integrert i utviklings- og planleggingspraksis. Likevel vinner deltakere ofte ikke frem med sine synspunkter og sitter dermed igjen med en følelse av avmakt. Flere av årsakene til dette har vært grundig diskutert i den kritiske utviklingslitteraturen. Her kritiseres medvirkningsprosesser ofte for å være tekniske øvelser, blinde for eksisterende maktstrukturer og frakoblet det bredere politiske systemet. Som re-

1. I denne artikkelen referer begrepene 'det globale Sør', eller 'Sør' i hovedsak til lavinntektsland.

spons til denne kritikken har det kommet flere bidrag fra samme felt som fokuserer på å få til en overgang fra det som kan kalles kosmetisk medvirkning til reell eller transformativ medvirkning (Cornwall 2004). Transformativ medvirkning handler ikke bare om evnen til å påvirke lokale beslutninger, men også om muligheter til å endre forholdene som fører til sosial ekskludering. Hovedargumentet i disse bidragene er at man må forstå hvordan maktrelasjoner og interesser påvirker ulike former for medvirkning, og hvordan medvirkning henger sammen med bredere demokratiske prosesser (Cornwall 2004, Hickey og Mohan 2004). Selv om den institusjonelle konteksten er annerledes er dette også et voksende tema i den nordiske planleggingslitteraturen, som kan kritiseres for å ha hatt for lite fokus på det valgte demokratiets rolle i planleggingsprosessen (Lysgård og Cruickshank 2013).

Med støtte i Barnes mfl. (2007) og Jones (2011) argumenterer vi derfor for at mange av diskusjonene rundt medvirkning i land i Sør også er relevante for den nordiske konteksten. Kritiske studier av planlegging og forvaltning i Norge indikerer at viktige målsetninger som redusert konfliktnivå og økt legitimering av planer ikke alltid oppfylles, selv i prosesser som legger til rette for medvirkning ut over minimumskravene. Det er mange eksempler på brutte forhåpninger, motstand og følelse av avmakt når innspill og medvirkning ikke fører fram til endelige vedtak (Clausen 2011, Vik mfl. 2010). Både i nordisk kontekst og i utviklingssammenheng kan vi derfor finne eksempler på hvordan medvirkning kan gi følelser av avmakt.

I denne artikkelen vil vi bruke eksempler basert på feltarbeid i Norge og Malawi til å ta opp og tydeliggjøre noen sentrale diskusjoner knyttet til medvirkning. Mer spesifikt vil vi gå inn på farene ved å overse maktdynamikk og representasjon i medvirkningsprosesser, i forsøk på å forstå hvorfor avmaktsituasjoner oppstår. Dette har også betydning for planleggerens og planleggingens rolle. Selv om kontekstene er svært ulike på mange måter mener vi det er nyttig også for nordisk planlegging å ta i bruk bidragene utviklingslitteraturen har kommet med på dette området i forsøket på å bevege seg mot reell og transformativ medvirkning.

### **Medvirkning i planlegging**

Medvirkning har blitt et viktig begrep innen planlegging av flere grunner. Først og fremst hevdes det at bredt folkelig engasjement og diskusjoner i beslutningsprosesser bidrar til et inkluderende demokrati og øker legitimiteten til beslutninger. På denne måten blir også konfliktnivået redusert. Det argumenteres også for at man finner bedre løsninger ved å involvere den lokale ekspertisen til de som bor i planleggingsområdene. Mer grunnleggende er medvirkning i tillegg til å skape gjensidig læring og utveksling av informasjon å øke sosial rettferdighet (Jones 2011). Dette snakker til det mer transformativt potensialet som ligger i medvirkning (Cornwall 2004). Historisk sett har medvirkning likevel hatt ulik status innen planleggingsfaget.

I den rasjonelle planleggingstradisjonen fra 1950-årene, ble planlegging sett på som en teknisk øvelse der eksperter identifiserte tiltak for samfunnets beste for så å utforme planer på bakgrunn av dette (Amdam og Veggeland 2011). Denne holdningen til planlegging har røtter i et positivistisk kunnskapssyn der medvirkning og lokal kunnskap ikke ble vektlagt. Tradisjonen ble senere kritisert for å være ovenfra og ned, og ikke tilpasset hver enkelt kontekst. Samtidig beveget samfunnet seg mot en mer postmoderne vitenskapsorientering der kunnskap og forståelse i økende grad ble sett på som situert og kontekststøttet. Sammen banet dette veien for den mer kommunikativt orienterte planleggingstradisjonen (Amdam og Veggeland 2011).

### ***Den kommunikative planleggingsmodellen – Habermas' dialogideal***

Medvirkning i planleggingsprosesser har sine røtter i kollaborativ og kommunikativ planlegging og baserer seg på det Habermas (1984) kaller «kommunikative handlinger». Kommunikative handlinger er handlinger som har som mål å komme frem til en felles forståelse som gagnar felleskapet best mulig i en prosess (Amdam og Amdam 2000, Healey 1996). Dette kan kun skje gjennom det Habermas kaller «den ideelle samtale», der alle som deltar skal ha like vilkår for å få presentert sitt syn, lik rett til å opponere, og lik mulighet til å argumentere. For at dette skal skje bør

sterke parter balanseres, mens svake parter bør få hjelp til å få fram sitt syn (Brendehaug 2013a). Et annet vilkår for den ideelle samtalen er at argumenter som blir lagt frem er sanne og riktige i forhold til den normative konteksten de inngår i (Brendehaug 2013b). Argumentene må også bli vurdert ut i fra den bakenforliggende rasjonaliteten og ikke ut i fra hvem som fremsetter dem. Den ideelle samtalen skal dermed være fri for forstyrrende elementer som makt og interessekonflikter slik at deltakerne skal få bedre innsikt både i situasjonen og sine egne og andres verdier. Gjennom dette vil de kunne revidere sitt syn. Habermas mener at man i denne typen samtalsituasjon vil utvikle en felles rasjonalitet basert på de beste argumentene. Habermas anerkjenner at forutsetningene for å oppnå en slik ideell samtalsituasjon er vanskelig å nå, men mener likevel at det er teoretisk mulig og derfor noe man bør etterstrebe (Brendehaug 2013b). Dette gjenspeiles også i diskursen rundt deltakende planlegging der man fortsetter å utvikle verktøy for å bevege seg mot den ideelle samtalen.

Det habermasianske planleggingsidealet har blitt kritisert i fra flere hold. For eksempel mener Mouffe (1999:750) at vi må gi opp drømmen om rasjonell konsensus siden den alltid reflekterer et hegemoni, og derfor alltid være basert på ekskludering. Hun mener derfor at vi må bevege oss bort fra tankegangen om den ideelle samtalen og heller fokusere på det hun kaller «agonistisk pluralisme». Denne tilnærmingen tar inn over seg og forsøker å forstå hvordan makt, interesser og motstand alltid er tilstede i medvirkningsprosesser og deltakende planlegging. Lysgård og Cruickshank (2013:2881) tar dette videre og argumenterer for at rollen til planleggeren må endres:

*«Planning needs a process of producing knowledge in which different narratives confront each other and ignite the local political debate instead of streamlining a common consensus that suppresses and excludes diverging and alternative narratives.»*

Tanken er at man gjennom å anerkjenne konfliktfylte uenigheter og kolliderende interesser er mer åpen for mangfoldet av stemmer og de komplekse maktstrukturene som utgjør sam-

funnet rundt oss. Dette er også i samsvar med noen av konklusjonene i utviklingslitteraturen som søker å forstå hvordan maktrelasjoner, strukturer, interesser og den større konteksten i form av medborgerskap påvirker medvirkningsprosesser (Hickey og Mohan 2004).

### **Makt, motstand og avmakt i medvirkning i Norden**

Det siste tiåret, og særlig i forbindelse med at den europeiske landskapskonvensjonen trådte i kraft (Europarådet 2000), har det vært gjort en del ny forskning på medvirkning i arealplanlegging og landskapsforvaltning i Norden (Arler 2011, Jones og Stenseke 2011). I norsk sammenheng har forskning særlig fokusert på reguleringsplanlegging i bysammenheng, hvor det har blitt pekt på et demokratisk underskudd særlig knyttet til få muligheter til medvirkning tidlig i planleggingsprosessen (Falleth mfl. 2008). Selv om denne forskningen viser til makt og maktrelasjoner i planlegging blir dette sjelden direkte tematisert. Noe av grunnen til dette kan være at makt er vanskelig å definere, og kommer til uttrykk på mange måter. I dagligtalen kan makt forstås som en mulighet til å påvirke beslutninger, men mer nyanserte definisjoner inneholder som regel elementer av menneskelige relasjoner, som at en person har makt over en annen. Engelstad (1999) presenterer et sterkt maktbegrep, som består av tre sentrale elementer. I tillegg til *relasjon*, må det ligge en *hensikt* bak utøvelsen av makt, og for det tredje må makt handlingen føre til ønsket *virkning*. Imidlertid går det an å se for seg eksempler på et utvidet maktbegrep, der ett av disse elementene ikke er til stede. Viktigst av disse unntakssituasjonene er tilfeller der makt utøves uten noen klar hensikt, eller når makt ikke kan knyttes direkte opp mot et subjekt eller en enhet. I slike tilfeller snakker man ofte om strukturell makt som er flytende og mindre synlig til stede i situasjoner, for eksempel forbundet med kulturell eller språklig undertrykking og dominans. Allen (2003) skiller videre mellom to forskjellige syn på makt. Makt *over* er i tråd med definisjonen over. I denne forståelsen, er summen av makt konstant, og en persons makt går utover en annens (nullsumspill). Makt *til* forstås som at makt skapes gjennom å utnytte potensialet i gitte situasjoner og sosiale relasjoner (plus-

sumspill). Denne forståelsen er blant annet grunnlaget for tanken om empowerment av marginaliserte grupper som har vært sterk innen utviklingsteorien. I utviklingslitteraturen har man også fokusert på *medmakt* som oppstår når folk kommer sammen for å oppnå felles mål, og aktørers *indre makt* til å delta i medvirkningsprosesser (Rowlands 1998). Gjennom empowerment er målet at grupper som tradisjonelt har lite makt, skal finne rom til å komme til orde i saker som angår dem. Det er imidlertid viktig å skille mellom lite makt og avmakt. Avmakt rammer like gjerne ressurssterke grupper eller personer, og oppstår i situasjoner der det ligger hindringer i veien for målrettet handling (Hernes 1975). Særlig knyttet til naturforvaltning, har flere nordiske studier utforsket motstand og avmakt som følge av medvirkningsprosesser. Medvirkningsprosesser åpner for maktfordeling og innflytelse. Når prosessen ikke fører til opplevd endring oppstår derfor avmaktssituasjoner (Brendehaug 2013a).

### **Medvirkning i det globale Sør – tyranni eller transformasjon?**

I det globale Sør har medvirkningsdiskursen spilt en stor rolle i utviklingsteori og -praksis. Som en kritikk mot utvikling som i all hovedsak foregikk ovenfra og ned, skiftet fokuset på 1990-tallet over til folks muligheter og evner til å finne løsninger på egne problemer. Hovedvirkemiddelet i dette skiftet var mobilisering av lokalsamfunn og medvirkning. I tillegg til å bidra til mer effektive utviklingsprosjekter skulle dette bygge bedre styresett og gi mer makt til fattige på grasrotnivå (Chambers 1995, 1997). Siden 1990-tallet har medvirkning fortsatt som et mantra innen utviklingsteori og -praksis. Likevel har begrepet i samme periode også blitt tungt kritisert i fra flere hold.

I 2001 gikk forfattere i en bok redigert av Cooke og Kothari så langt som å kalle medvirkning «det nye tyranniet». De pekte på gapet mellom retorikk og praksis; hvordan medvirkningsprosesser i utviklingssammenheng gang på gang ble til passive arenaer der deltakerne ikke hadde reelle muligheter til å påvirke beslutningene som ble tatt. I denne sammenhengen ble medvirkning brukt *kosmetisk* for å pynte på og dekke over autokratiske pro-

sesser der beslutningene allerede var tatt på forhånd. I slike tilfeller blir det viktig med godt mobiliserte deltakere som kan utfordre beslutningstakerne og være med å sette premisser for hvordan deltakelsesrommet blir brukt. Cornwall 2002 skiller mellom «claimed spaces of participation» (deltakelsesrom krevd av borgerne selv) i motsetning til «invited spaces of participation» (deltakelsesrom invitert til av beslutningstakere). Det første tilfellet handler om hvordan ekskluderte grupper som har relativt lite makt åpner opp og former deltakelsesrom for seg selv. Dette kan være rom skapt av sosiale bevegelser, foreninger, og lokalsamfunn, eller generelle steder der folk møtes for å diskutere og samhandle utenfor de institusjonelle rammeverkene. I disse rommene spiller Rowlands (1998) begreper medmakt og indre makt en viktig rolle. Inviterte deltakelsesrom på den andre siden, er tilrettelagt av myndigheter eller organisasjoner (Cornwall 2002). Problemer oppstår hovedsakelig når disse rommene holdes separate og frakoblet. Da får lokale mobiliseringsprosesser begrensede påvirkningsmuligheter, og sentrale prosesser blir konkludert uten forankring i lokalsamfunnet (jf. avmakt). Mye av den litt nyere utviklingslitteraturen fokuserer på maktrelasjoner, representasjon, og lokale medvirkningsprosesser i lys av den større politiske konteksten i form av medborgerskap og godt styresett (Hickey og Mohan 2004, Cornwall 2008).

Kritikken reist ovenfor kan, som vi vil vise i eksemplene i fra Norge og Malawi, forklare mye av den avmakten som oppleves i medvirkningsprosesser både i land i Sør og i den nordiske konteksten. Det norske eksempelet omhandler en kommunedelplanprosess som var del av et nasjonalt pilotprosjekt. Studien er bygget på dokumentstudier av sakspapirer og elleve dybdeintervjuer med planleggere, politikere og innbyggere i planområdet. Det malawiske eksempelet er del av en større aksjonsforskningsprosess med nettverk og organisasjoner som jobber med medvirkning i slumoppgraderingsprosesser. Eksempelet som blir diskutert i denne artikkelen er basert på deltakende observasjon, analyse av saksdokumenter, tre fokusgruppediskusjoner og ni dybdeintervju med ulike prosesspartnere. De to eksemplene vil vise hvordan spørsmål om

makt og representasjon er tilstede i medvirkningsprosesser i to høyst ulike kontekster.

### **Et eksempel fra kommune-Norge**

I forbindelse med den siste revisjonen av plan- og bygningsloven, gjennomførte Miljøverndepartementet et pilotprosjekt i Hordaland (2006–2009) for implementering av den europeiske landskapskonvensjonen i norsk kommuneplanlegging. Fire kommuner deltok i prosjektet. Både planene og kommunen varierte i størrelse og omfang. Sund kommune sør på Sotra, deltok med kommunedelplan for sentrumsområdet, Skogsskiftet. Skogsskiftet ble etablert som kommunesenter for rundt 30 år siden. Historisk var områdene utmark for landbruksgrenda Skoge. Da den tidligere hovedveien ble etablert ble Skogsskiftet et viktig knutepunkt for alle grendene i kommunen. Arbeidet med kommunedelplan for Skogsskiftet ble igangsatt i 2005, det vil si ett år før selve pilotprosjektet, på grunn av et behov for en mer helhetlig planlegging av sentrum.

Den europeiske landskapskonvensjonen legger blant annet vekt på viktigheten av medvirkning i planlegging, forvaltning og vern av landskap (Europarådet 2000). I Sund kommune ble det gjennomført flere medvirkningstiltak utover lovens minstekrav om kunngjøring, høring og ettersyn. Det var to folkemøter, elevprosjekt i ungdomsskolen, spørreundersøkelse blant barnehageforeldre, samt åpne kontordager hvor innbyggere som ellers ikke fikk fremmet sine forslag kunne komme innom for dialog med kommuneplanlegger og konsulent. I tillegg hadde arbeidsgruppen for prosjektet møte med grunneiere i planområdet. Det praktiske arbeidet med gjennomføring av prosessen og utarbeiding av planutkast ble satt ut på anbud til eksterne konsulenter. Konsulentenes rolle ble forøvrig styrket gjennom hele prosjektperioden ved at de fikk ansvar for å utarbeide landskapskartlegging og ivareta landskapshensyn i planleggingen. I tillegg var det nedsatt en arbeidsgruppe med politikere, representanter fra næringsliv og grunneiere for å følge opp arbeidet med planen.

Av kommuneadministrasjonen blir prosessen lagt fram som vellykket, blant annet på grunn av mangfoldet av medvirkningstiltak

som ble gjennomført. Intervjuer med grunneiere og innbyggere som har kommet med innspill i prosessen avslører imidlertid en annen oppfatning. Den rådende holdningen her er at det er vanskelig å komme gjennom til kommunen med innspill. Mange gir uttrykk for at de har hatt ønsker for utvikling av sine nærområder og eiendommer i lang tid, men at de var positive til at de måtte vente til kommunedelplanen skulle behandles, fordi det ville gi rom for en helhetlig planlegging av sentrumsområdet. Det var altså stor forståelse blant de som var intervjuet for at innspill må tas opp i forbindelse med planprosesser. Likevel har planprosessen blitt møtt med stor misnøye i etterkant når innspillene ikke får gjennomslag. Kritikken er nyansert og inneholder et mangfold av argumenter. Noen mener kommunen har hatt en oppfatning om innholdet i planen på forhånd, og at de ikke går lenger enn de har planlagt i forkant. Noen grunneiere fremhever at de inviteres inn i prosessen altfor seint, når for mange rammer alt er lagt. Et tredje argument er at kommunen har for ensidig fokus på økonomisk vekst, og lar økonomiske interesser få forrang på bekostning av andre samfunnsinteresser som miljø og helse. De viser til hvordan planstyring og helhetstanker måttet vike for bedriftsinitiativer når planene har blitt implementert.

Til tross for variasjon i argumentene, finner vi to sentrale punkter i vårt materiale fra Sund. For det første retter innbyggere og grunneiere skarp kritikk mot eksperterens rolle i planprosessen. Kommunen bestemte seg for å sette ut planprosessledelsen og landskapsanalysen til et eksternt konsulentfirma. I lokalbefolkningens øyne gir dette for stor makt til eksterne eksperter. Det hevdes at den vedtatte planen bærer preg av at ekspertene mangler lokal kunnskap og handler ut i fra egne agendaer, ikke til det beste for lokalsamfunnet. For det andre har mange lokale stor forståelse for at ikke alle forslag kan vinne fram i en slik prosess. Slik sett forventes det ikke at et innspill automatisk får gjennomslag. Grunneiere beskriver det likevel som frustrerende når de møter positive signaler og velvilje i innledende møter med kommuneadministrasjonen, for så å oppleve at innspillet ikke får noen form for etterspill. Behandlingen av innsendte innspill er luk-

ket, og den eneste måten man selv kan finne ut om et innspill er tatt inn i planen eller ikke på, er ved å holde seg oppdatert når planen offentliggjøres. Mange av dem vi intervjuet etterlyser derfor en form for tilbakemelding fra kommunen, og en forklaring på og synliggjøring av hvorfor innspill som får positiv respons ved innledende møter, likevel ikke får gjennomslag.

*Jeg skal være litt forsiktig med å kritisere, men jeg ser klart og tydelig at de prosessene går mye mer i rent formalitetsmessige ting. Når du skal lage en kommuneplan, eller en kommunedelplan alt ettersom, har de visse formalitetsmessige ting de må gjennom. De må avholde møte, og slik og sånn, for at ting skal skje. Men for meg er det ingen ting som skjer der. (...) Jo, det var et av de siste møtene. Da var særskilte grunneierinteresser kalt inn for å være med på det. Så sa jeg faktisk i fra at «vet du hva? Dette er på et nivå der vi bare blir innkalt av ren formalitet. Du kan innrømme overfor meg at uansett hva jeg skulle si har ikke det noen interesse for dere». Og jeg fikk en bekreftelse på akkurat det.*

(Grunneier)

Slike uttalelser illustrerer hvordan det inviterte rommet for deltakelse er påvirket av maktrelasjoner og interesser. Selv om grunneierne er inviterte til å delta, er det på kommunens premisser. Kommunens representanter sitter med endelig beslutningsmyndighet og makten til å bestemme når sluttstrek skal settes i samtalen. Siden man mangler mekanismer der grunneierne kan følge opp og holde beslutningstakerne ansvarlige for hvordan innspill blir behandlet, blir resultatene av medvirkningen begrenset. I dette tilfellet blir medvirkning mer retorikk enn praksis, slik at Cooke og Kotharis (2001) kritikk fra utviklingslitteraturen også blir relevant i Sund.

I likhet med studier av motstand mot naturforvaltning (f.eks. Vik mfl. 2010), ender motstanden i vårt eksempel også opp i en følelse av avmakt når grunneiere opplever at myndighetene ikke responderer på deres

innspill og forslag. Dette er i tråd med tidligere studier som viser at lokale aktører opplever et demokratisk underskudd i norsk arealplanlegging (Falleth mfl. 2008). Tilsvarende beskrivelser finner man også i andre nordiske studier (Brendehaug 2013, Hansen 2007, Nielsen 2012). Når fullmakten til å være med å ta avgjørelser holdes utenfor befolkningen, enten fordi myndighetene selv fatter beslutningene, eller fordi de overlater det til oppdragskonsulenter som i vårt eksempel fra Sund, kan kritikken mot kosmetisk medvirkning som en ofte ser påpekt for lavinntektsland i Sør også rettes mot forvaltning i nordiske land. For å forstå mer av hvordan disse prosessene foregår blir det derfor viktig å se på maktrelasjoner, representasjon, og den større politiske sammenhengen rundt planleggingsprosessen.

### Medvirkning i slumoppgradering i Malawi

I Malawi har mistillit til landets politikere ført til at mange søker å påvirke beslutninger nettopp gjennom direkte medvirkning. Medvirkning har også blitt ett mantra i utviklingsdiskursen de siste ti årene og støttes opp om av donorer og utviklingspartnere. Medvirkning lovprises derfor i dag både i prosjekt- og policydokumenter. Det har også blitt en viktig del av praksisen i planlegging og slumoppgradering<sup>2</sup>.

Til tross for dette fokuset på medvirkning har få eller ingen slumoppgraderingsinitiativ i Malawi blitt karakterisert som suksessfulle. Ofte tilskrives dette manglende forutsetninger for den ideelle samtalen som beskrevet av Habermas. Representanter har ikke like muligheter for å delta og å fremme sine syn, eller det som blir ikke sagt blir tatt i betraktning av beslutningstakere. Lite oppmerksomhet har blitt viet til maktrelasjoner, systemer for representasjon, og generelle politiske dilemmaer forbundet med byplanlegging og oppgradering av denne typen uformelle bosetninger.

Et hovedproblem når det gjelder medvirkning i denne konteksten er mangelen på sys-

2. Med slumoppgradering menes i denne artikkelen en integrert tilnærming med formål å snu en nedadgående trend i et område. Dette kan være rettslig (sikre eie- og leieforhold), fysisk (infrastruktur og tjenester), sosial (sikkerhet, utdanning, helse), eller økonomisk (Cities Alliance, 2013:1).

tematisk representasjon i planprosessene. Byrådet har for eksempel ikke hatt folkevalgte representanter siden 2000 da sist lokalvalg ble holdt<sup>3</sup>. Representasjonen domineres ofte av lokale makteliter som nasjonale politikere, tradisjonelle ledere, og mer pengesterke segmenter i lokalsamfunnene. Videre blir medvirkningsprosesser ofte brukt kosmetisk av myndigheter og andre institusjoner for å legitimere forhåndsfattede beslutninger og planer. Den tredje, og for mange den viktigste utfordringen, er at selv om medvirkning kan bidra til at planer blir utviklet, er det meget sjelden de blir gjennomført. Noe av grunnen til dette er manglende politisk vilje til å prioritere utvikling i uformelle bosetninger. Dette reflekterer til en viss grad den generelt dårlige økonomiske situasjonen Malawi befinner seg i. Men mye bunner også i større politiske spørsmål rundt den juridiske statusen til uformelle bosetninger, ressursfordeling, muligheter for medborgerskap, og forholdet mellom fattig og rik. Disse spørsmålene preges av makt og interessekonflikter som igjen blir synlige i medvirkningsprosesser.

En måte å sikre ressurser til å implementere slumoppgraderingsplaner på er å få prioriterte prosjekter inkludert i bybudsjettet. I denne prosessen går man fra planer til ressursfordeling som et første skritt mot handling, og her blir mange av utfordringene ovenfor spesielt synlige. For å illustrere dette skal vi se nærmere på en deltakende budsjetteringsprosess initiert av byrådet i Malawis handelshovedstad Blantyre.

#### **Deltakende budsjettering Blantyre**

Blantyre er den eldste byen i Malawi og landets handelshovedstad. Byen har over en million innbyggere, og over 65 % av befolkningen bor i uformelle bosetninger som mangler tilgang til infrastruktur og tjenester (UNDESA 2011, UN Habitat 2012). For å ta tak i noen av utfordringene i disse områdene initierte Blantyre byråd en deltakende budsjettprosess i 2013. Deltakende budsjettering ble først forsøkt i medvirkningssammenheng i Porto Alegre Brasil i 1989 og har siden blitt fremmet internasjonalt som god praksis, spesielt i for-

hold til å inkludere fattige deler av befolkningen. Målet med deltakende budsjettering er å gi innbyggere mulighet til å presentere krav og prioriteringer for sine områder og gjennom diskusjoner og forhandlinger påvirke lokale myndigheters budsjettallokering (for en grundigere diskusjon se Baiocchi mfl. 2013).

I Blantyre bestod prosessen hovedsakelig av at byrådet innkalte til et møte der de presenterte hva de hadde tenkt å gjøre i byen det kommende året. Prioriteringene bygde ikke på planer som hadde blitt utviklet i medvirkningsprosesser på lokalsamfunnsnivå. På møtet var det ingen systematisk representasjon fra de forskjellige områdene i byen, og deltakerne hadde ikke fått mulighet til å forberede seg på forhånd. Dette gjorde det vanskelig for deltakerne å gå inn i noen form for forhandlinger over forskjellige budsjettallokeringer. Selv om flere bosetninger hadde utviklet sine egne prioriteringer og planer for områdene var det ikke rom for å legge frem eller presentere disse. Det var heller ikke lagt opp til noen prosess for oppfølging av møtet. Under møtet kritiserte flere deltakere byrådet for måten de hadde organisert prosessen på. Byrådet lovet deretter at neste års deltakende budsjettering ville være mer inkluderende og transparent.

Likevel ble prosessen i 2014 lagt opp etter samme mal. I stedet for å jobbe med lokale områdeorganisasjoner og etablerte strukturer i lokalsamfunnene brukte byrådet parlamentsmedlemmer for å få innspill til prioriteringer for bybudsjettet. Møtet ble holdt lukket og i forkant av det åpne budsjettmøtet fordi parlamentsmedlemmene ikke ville bli konfrontert med brutte valgløfter eller holdt ansvarlig for budsjettallokeringer de foretok for forskjellige områder<sup>4</sup>.

I tillegg til at prosessen ble kritisert for å være lite transparent har lokalsamfunnsrepresentanter også satt spørsmålsteget ved hvordan medvirkning fra parlamentsmedlemmene kan erstatte det som var tenkt å være medvirkning fra lokalsamfunnene. Et problem i Malawi er for eksempel at politikere ofte kanaliserer ressurser til dem de mottok støtte fra ved forrige valg, eller til dem som forplikter seg til å støtte dem ved neste

3. Når vi snakker om byrådet i denne artikkelen mener vi derfor administrasjonen. Dette er i endring da det første lokalvalget siden år 2000 ble avholdt i mai 2014.

4. Intervju direktør for planlegging og utvikling Blantyre byråd 1.4.2014.

valg. Dette er også noe av grunnen til at mange innbyggere velger å engasjere seg i mer direkte områdebasert medvirkning.

*«MPs [Members of Parliament] just do things themselves without asking the people. We came to the [participatory budgeting] meeting but we were just invited to hear what was already done. I don't think MPs can know what is going on in the villages. They only talk to people from their party. They can give us a shirt when we want trousers. The MPs cannot contribute anything, because they cannot know what needs to be done without approaching people.»*

*(Lokalsamfunnsrepresentant Blantyre)*

De fleste deltakerne på budsjettmøtet representerte enten noen geografiske eller tematiske enkeltområder, seg selv som individer, eller organisasjoner fra det sivile samfunn. Deltakerne var derfor mer opptatt av enkeltsaker enn den større områdeutviklingen. Siden man ikke hadde noen systematisk tematisk eller områderepresentasjon var det ikke rom for den type forhandlinger som er observert i andre deltakende budsjetteringsprosesser som for eksempel i Porto Alegre.

Noen deltakere tok opp tema som var relevant for områdene de bodde i, men siden det foreslåtte budsjettet ikke var tilgjengelig på forhånd var det vanskelig å komme med konkrete forslag til endringer. Møtet bar derfor mer preg av å være et konsultasjonsmøte der byrådsrepresentantene la frem sitt foreslåtte budsjett. Forskjellige deltakere holdt deretter innlegg fra salen der de kom med ønskelister for prosjekter i sine områder. Byrådet brukte møtet til å legge vekt på hvordan de slet med mangel på ressurser generelt og på at innbyggere må ta mer ansvar for å holde ro og orden i sine områder. De avsluttet deretter møtet med å si at de ville ta i betraktning innspillene fra møtet når de jobbet frem det endelige budsjettet. På denne måten hadde full kontroll i medvirkningsrommet de hadde invitert til.

Det kan stilles spørsmål ved om det i det hele tatt er mulig å oppnå ideelle samtaleforhold i situasjoner med så tydelige interessekonflikter. Det er ikke i byrådets interesse å forhandle med en sterk motpart i budsjette-

ringsprosessen. Fra byrådets side blir det hevdet at folk har slått seg ned ulovlig i de uformelle bosetningene. De vil derfor ikke sette seg selv i en situasjon der de legitimerer denne typen bosetting. Deres argument er at de fleste som bor der ikke betaler skatt og dermed ikke bidrar til byråds-kassen. Innbyggerne i de uformelle bosetningene har ofte ingen annen mulighet enn å slå seg ned ulovlig siden prosessen med å få tildelt eller kjøpt land går for sakte. Land er også altfor dyrt for de med lavere inntekt. De fleste har heller ikke mulighet til å betale byskatt. Videre hersker det sterk mistillit til at myndighetene vil forvalte eventuelle skattepenger på en måte som vil gagne de fattige innbyggerne. Et annet hovedpoeng er at ressursene som er tilgjengelige for fordeling ikke samsvarer med størrelsen på problemene. Samtidig fortsetter byrådet å prioritere rikere områder. Selv om ressursfordelingsproblematikk knyttet til de uformelle bosetningene ble tatt opp gjentatte ganger i intervjuer ble det ikke diskutert på møtet. Der ble planene lagt frem med fokus på tekniske løsninger innenfor de begrensningene som ble skissert av byrådet. I så måte ligger denne prosessen langt i fra det Habermas beskriver som den ideelle samtalen og ligner heller det som blant annet Arnstein (1969) kaller manipulasjon.

### Medvirkning i Sør og Nord

De to eksemplene ovenfor er hentet fra veldig forskjellige kontekster og beskriver planleggingsprosesser med ulik form og innhold. Likevel mener vi de har sentrale likheter knyttet til hvordan maktrelasjoner og representasjon kan påvirke medvirkningsprosesser.

Den kanskje viktigste forskjellen mellom de to kontekstene er det institusjonelle rammeverket. I Sund var prosessen en formell del av en kommuneplanprosess. Planen var initiert av folkevalgte politikere som i samarbeid med kommuneadministrasjonen valgte å sette prosessarbeidet ut til private aktører. Ansvaret for utfallet ligger fremdeles formelt på kommunestyrerepresentantene. Videre er planen som er kommet ut av prosessen tiårig og utgjør en del av et overordnet planverk.

I Blantyre ble budsjettprosessen initiert av byrådet. I motsetning til planprosessen i

Sund, var budsjettprosessen kortsiktig, men også mer konkret i forhold til allokering av midler. Siden det ikke fantes folkevalgte byrådsrepresentanter ble nasjonale parlamentsmedlemmer involvert, men disse politikerne manglet innbyggernes tillit og ble ansett for å sette partipolitiske hensyn over folkets beste. Det er også vanskelig å holde politikerne ansvarlige for utfallet av planene blant annet fordi planene omhandler lokale forhold, noe som ikke kommer inn under parlamentsmedlemmenes faktiske mandat.

I forhold til mange lavinntektsland i Sør har Norge og Norden et formelt lokaldemokrati og relativt stor tillit til ansvarliggjøring av politikere gjennom valg, tross en del misnøye. Nettopp denne større politiske konteksten er en av faktorene som gjør at medvirkning i Norden skiller seg i fra mange land i Sør. I Norden anses det representative lokaldemokratiet for å være relativt velfungerende, og medvirkning foregår som et *supplement* til disse prosessene. I mange land i Sør har innbyggerne ofte lav tillit til de formelle rammeverkene. Medvirkning gjennom det sivile samfunn fungerer derfor i mange sammenhenger som ett *alternativ* til det representative politiske systemet. Medvirkningsprosesser blir dermed desto viktigere og utgjør for mange en stor del av hverdagen. Gitt sivilsamfunnets økende rolle i denne sammenhengen har flere stilt spørsmål ved hvordan representasjon ivaretas. I motsetning til det mer formelle politiske systemet er ikke sivilsamfunnet underlagt strenge retningslinjer for valg og representasjon. Grasrotorienterte organisasjoner har derfor ofte blitt kritisert for å representere lokale makteliter, tradisjonelle maktstrukturer, eller de politiske representantene de prøver å ta avstand fra (Törnquist mfl. 2009). I en slik situasjon blir det ekstra vanskelig å ansvarliggjøre beslutningstakere.

Når det kommer til mulighet for reell medvirkning er det likevel flere likheter mellom studiene. Både i Sund og Blantyre ble innspillene som kom inn gjennom medvirkningstiltakene behandlet i lukkede forum. Referater og tilbakemelding fra disse møtene manglet i det malawiske eksempelet og var svært knappe i det norske eksempelet. Derfor er det ikke kjent hvordan beslutninger ble tatt og hvem som påvirket planene på

hvilken måte, noe som gir stort spillerom for dominerende maktstrukturer.

I Blantyre var det lite overlapping mellom det inviterte deltakelsesrommet og mer selvorganiserte deltakelsesrom. Eksisterende representasjon som følge av lokale initiativer, og lokalt utviklede planer ble oversett i budsjettprosessen. Vi finner ikke tilsvarende lokale selvorganiserte deltakelsesrom i Sund. Her var arbeidsgruppen som var nedsatt av kommunen den viktigste arenaen for behandling av forslag. Denne bestod av medlemmer som var håndplukket etter kriterier som blant annet kjønnskvolter og representanter for interesser. Fordi interessegruppene ble definert av kommunen mangler det representasjon basert på lokale aktiviteter og selvorganiserte deltakelsesrom. Kommuneadministrasjonen omtaler arbeidsgruppen som et medvirkningstiltak, fordi den åpner for synspunkter fra andre enn politikere og planleggere. Innenfor gruppen av inviterte deltakelsesrom, mener vi likevel det er viktig å skille mellom åpne tiltak som folkemøter og høringer, og lukkede rom slik arbeidsgruppen er et eksempel på. På denne måten ser vi likheter mellom våre eksempler fordi deltakelsesrommene i stor grad ble kontrollert av administrasjonen, og forhindrer handling fra lokale initiativer slik at det oppstår avmaktssituasjoner (Hernes 1975).

Både i eksempelet fra Blantyre og i eksempelet fra Sund ser vi elementer av kosmetisk medvirkning. Begge eksemplene innebærer liten mulighet for faktisk diskusjon i de åpne medvirkningstiltakene. Det åpnes nesten utelukkende for innspill og reaksjoner. En kritikk som kan reises er at dette strider mot idealene for kommunikativ og kollaborativ planlegging basert på habermasiansk dialog. Problemet er at prosessene er maskert som en slik dialog. Habermas' dialogideal brukes dermed til å legitimere maktinteresser og beslutninger. Vi er ikke uenige i at forutsetningene for den ideelle samtalen er gode å ha som idealer, men det er likevel helt nødvendig, både i Sør og Nord, å stille spørsmål om og forstå *hvem* som deltar i prosessene, og med *hvilke* agendaer. Hvis ikke kan man komme i faresonen for å legitimere prosesser som bidrar til å svekke heller enn å styrke sosial rettferdighet, en viktig målsetning med medvirkning (Jones 2011).

### Begrensninger og muligheter for medvirkning i planlegging

Våre eksempler støtter oppunder tidligere forskning som indikerer at det, i Sør og i Nord, er naivt å lene seg på idealene for kommunikativ planlegging. Når man utformer planleggingsprosesser som inkluderer medvirkning må man ta innover seg spørsmål om makt og representasjon. Som vist i våre eksempler spiller maktrelasjoner en viktig rolle helt fra utformingen av representasjon, til medvirkningsprosessens format, og hvem som faktisk sitter med den endelige makten til å konkludere og avgjøre hvordan de forskjellige prioritene skal veies opp mot hverandre. For å forstå prosesser som i Sund og Blantyre mener vi derfor at det er essensielt å forstå og akseptere kolliderende og situasjonsbetingede interesser, uenigheter og maktstrukturer. Selv om dette i stor grad anerkjennes i planleggingslitteraturen fra både Nord og Sør, finner man ofte et betydelig gap mellom teorien og hvordan dette utføres i praksis. Medvirkning slik vi har presentert i denne artikkelen har dermed begrenset effekt i forhold til sosial rettferdighet og er lite politisk transformativ. Selv om ikke alle lokale planleggingsprosesser har slike ambisjoner mener vi at det er potensial i å se medvirkning i sammenheng med større demokrati- og rettferdighetsspørsmål. Hvis dette skal oppnås må man tenke nytt rundt planlegging. Lysgård og Cruickshank (2013) mener for eksempel at planleggerens rolle må endres. I en mer agonistisk tilnærming er ikke hovedoppgaven til planleggeren å finne «den beste løsningen», men heller å stimulere til engasjement og diskusjon, og tydeliggjøre hvilke meninger som finnes om saken. På den måten blir det ikke skjult hvilke interesser som vinner fram, og det vil være synlig at ethvert vedtak og tiltak går på bekostning av noens synspunkter. Da har man som Mouffe (1999) argumenterer bedre mulighet til å se disse prosessene i sammenheng med den større politiske konteksten og spørsmål rundt ressursfordeling, representasjon og medborgerskap. Slik kan man bevege seg i retning av i transformativ medvirkning, gi selvorganiserte grupper handlingsrom, og unngå avmakt. Selv om skjeve fordelinger gjør at dette i mange tilfeller virker viktigere i land i Sør, mener vi at ek-

sempelet fra Sund viser at det også i nordisk planlegging og forvaltning er viktig å forstå 1) hvem som deltar i medvirkningsprosesser og hvilke grunner, og hvem de representerer, 2) at maktforhold alltid er til stede i deltakende prosesser og hvordan de påvirker resultater og 3) hvordan medvirkningsprosesser står i forhold til konflikter, interesser, nullsumspill, og den større politiske konteksten. Hvem som har hvilken beslutningsmyndighet i hvilke fora er viktige spørsmål som kan brukes til å synliggjøre strukturene bak planleggingsprosessene. Med bakgrunn i diskusjonen vi har reist i denne artikkelen vil vi hevde at prosesser i Nord og Sør kan ha stor nytte av å lære av hverandres erfaringer.

### Referanser

- Amdam, J. og Amdam, R. 2000. *Kommunikativ planlegging: regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo: Samlaget
- Allen, J. 2003. Power. I Agnew, J., Mitchell, K. og Toal, G. (red.) *A companion to political geography*. Oxford: Blackwell Publishers
- Amdam, J. og Veggeland, N. 2011. *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget
- Arler, F. 2011. Landscape democracy in a globalizing world. The case of Tange lake. *Landscape Research*, 36:4, 487–507.
- Arnstein, S.R. 1969. A ladder of citizen participation. *AIP Journal*, 35, 216–224.
- Baiocchi, G., Braathen, E., og Teixeira A.C. 2013: Transformation Institutionalized? Making sense of Participatory Democracy in the Lula Era. I Stokke K., og Törnquist, O. (red.) *Democratization in the Global South*, International Political Economy Series. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Barnes, M., Newman, J. og Sullivan, H. 2007. *Power, participation and political renewal. Case studies in public participation*. Bristol: The Policy Press.
- Brendehaug, E. 2013a. *Mobilisering, makt og endring. Ein studie av deltaking i verneplanprosessen for oppretting av Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde*. Doctoral theses at NTNU, 2013:232. Trondheim: NTNU
- Brendehaug, E. 2013b. *Medmakt i offentlige prosesser i lys av Mouffes kritikk av deliberativt demokrati*. Prøveforelesning for ph.d.graden. 18.09.13. Upublisert manuskript.
- Chambers, R. 1995. Paradigm shifts and the practice

- of participatory research and development. I N. Nelson og S. Wright (red.) *Power and Participatory Development: Theory and Practice*, 30–42. London: Intermediate Technology Publications.
- Chambers, R. 1997. *Whose Reality Counts? Putting the First Last*. London: Intermediate Technology Publications
- Clausen, L.T. 2011. *At gribe muligheden for forandring. En analyse af ikke-deltagelse i naturbeskyttelsen med Møn som eksempel*. PhD-avhandling. Roskilde: Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring, Roskilde Universitet.
- Cities Alliance, 2013. *What is Slum Upgrading? Washington DC: Cities Alliance* <http://www.citiesalliance.org/slum-upgrading> (4. juli 2013)
- Cooke, B. og Kothari, U. (red.). 2001. *Participation: the new tyranny?* London: Zed Books.
- Cornwall, A. 2002. Making spaces, changing places – Situating participation in development. *IDS Working Paper*, 170. Brighton: Institute of Development Studies
- Cornwall, A. 2004. Spaces for Transformation? Reflections on Issues of Power and Difference in Participation in Development. I Hickey, S. og Mohan, G. (red.) *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, 75–91. London: Zed Books.
- Cornwall, A. 2008. Unpacking «Participation»; models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43:3, 269–283.
- Engelstad, F. (red.). 1999. *Om makt: teori og kritikk*. Oslo: Gyldendal
- Europarådet 2000. *European Landscape Convention*. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm> (30. juni 2014)
- Falleth, E.I., Hanssen, G.S. og Saglie, I.-L. 2008. Medvirkning i byplanlegging i Norge. *NIBR-rapport 2008:37*. Oslo: NIBR
- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action. Vol. 1: Reason and the rationalization of society*. London: Heinemann.
- Hansen, H.P. 2007. *Demokrati og Naturforvaltning – en kritisk sociologisk-historisk analyse af nationalparkudviklingen i Danmark*. PhD-avhandling. Roskilde: Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring, Roskilde Universitet.
- Healey, P. 1996. The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and planning B*, 23:2, 217–234.
- Hernes, G. 1975. *Makt og avmakt: en begrepsanalyse*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hickey, S. og Mohan, G. (red.). 2004. *Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation*. London: Zed Books.
- Jones, M. 2011. European Landscape and Participation – Rhetoric or Reality? I Jones, M. og Stenseke, M. (red.). *The European Landscape Convention. Challenges of Participation*, 27–44. *Landscape Series*. Volume 13. Dordrecht: Springer.
- Jones, M. og Stenseke, M. (red.). *The European Landscape Convention. Challenges of Participation*. *Landscape Series*. Volume 13. Dordrecht: Springer.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. *Medvirkning i planlegging. Hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Veileder. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Lysgård H.K. og Cruickshank J. 2013. Creating attractive places for whom? A discourse-theoretical approach to knowledge and planning, *Environment and Planning A* 45, 2868–2883.
- Mouffe, C. 1999. Deliberative democracy or Agonistic pluralism? *Social research* 66:3, 745–758.
- Nielsen, H. 2012. *Offentlighed mellem deltagelse og legitimering et demokratiteoretisk perspektiv på vandplanlægningen i Danmark*. PhD-avhandling. Roskilde: Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring, Roskilde Universitet.
- Rowlands, J. 1998. A word of the times, but what does it mean?: Empowerment in the discourse and practice of development. I Afshar, H. (red.) *Women and Empowerment*. New York: St.Martin's Press.
- Törnquist O., Webster, N., og Stokke, K. 2009. *Rethinking Popular Representation*. New York: Palgrave MacMillan
- UN Habitat. 2012. *Malawi: Blantyre Urban Profile*. Nairobi: UN Habitat
- UNDESA. 2011. *World Urbanization Prospects 2011 Revision. UNDESA, Populations Division, Populations Estimates and Projections Section*. <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm> (30. juni 2014)
- Vik, M., T.A. Benjaminsen og K. Daugstad. 2010. Synergy or marginalisation? Narratives of farming and tourism in Geiranger, western Norway. *Norwegian Journal of Geography* 64:1, 36–47.