

# OMDØMMEBYGGING OG KOMMUNEPLANLEGGING

*Jørgen Amdam*

*Professor ved Avdeling for Samfunnsfag og Historie, Høgskulen i Volda*

*Jens Standal Groven*

*Høgskulelektor ved Avdeling for mediefag, Høgskulen i Volda*

## **1. KVA MEINER VI MED OMDØMME?**

Alle verksemder og alle menneske som er med i ein organisasjon, er i større eller mindre grad opptekne av kva omgjevnadene meiner om dei.

Desse meiningane blir ofte definert som "vårt omdømme". Det å finne ut av eige omdømme har etterkvart blitt ei mykje omtala øving (Brønn og Ihlen, 2009). Ein av hovudgrunnane til at ein er opptatt av å ha eit godt omdømme er at dette gjer det lettare å rekruttere anten ein snakkar om innbyggjarar eller andre godar, det ser og til å vere vitenskapeleg dokumentert at det er ein samanheng mellom omdøme og evna til å rekruttere (Ibid).

Sjølv omgrepet "omdømme" er kanskje prega av ein viss slitasje, og meiningsinnhaldet er ikkje ein avklart størrelse innanfor fagdisiplinar kopla til medier, kommunikasjon og marknadsføring. Det finnast mange definisjonar av omgrepet, og spørsmålet vi må stille oss i samband med kommuneplanlegging, er korleis desse definisjonane passar i forhold til kommunane sitt planlegging- og utviklingsarbeid. Koplingane til kommunene sitt planleggingsarbeid blir behandla i del to av dette notatet.

Som vektlagt i til dømes Tibes dokument "Omdømmebygging for kommuner og lokalsamfunn" kan det vere fruktbart å skilje mellom to typer kommuneomdømme: "1. Omdømmet til kommunen som virksomhet. 2. Omdømmet til kommunen som lokalsamfunn" (Espeland, 2008). I denne delen vil det bli lagt vekt på omdømmearbeid i forhold til kommunen som verksemd sjølv om dette og er relevant for omdømmet til lokalsamfunn. Vi vil i det følgjande derfor nytte omgrepa kommune/verksemd om kvarandre.

Dei fleste definisjonane av omdømme legg mest vekt på at dette er ein størrelse som blir vurdert av kjelder utanfor verksemda sjølv: "Virksomhetens omdømme er eksterne aktørers samlede oppfatning av virksomhetens viktigste særtrekk" (Fombrum og Rindova 2000 s. 78).

Det er og ei gjengs oppfatning at omdømme er ein sosialt skapt størrelse, Barnett mfl. definerer omdømme som ”Observatørers kollektive vurdering av en virksomhet basert på oppfatningen av de økonomiske, sosiale og miljømessige konsekvensene virksomheten har over tid (sek.ref Brønn og Ihlen, 2009 s. 82). Omdømmebygging må altså ha ein langsiktig horisont.

Uansett kva slags definisjon ein trekk fram, er det viktig å vere klar over at det å arbeide med å betre eit omdømme må starte ”innanfrå”. Ein må vere bevisst på kven ein er før ein kan formidle dette utad. Ein må altså reflektere over sin eigen ”kommuneidentitet” *før* ”kommuneomdømme”. Ei kommune sin identitet er svært samansett og vanskeleg å fastslå, men i del to av dette notatet blir dette grundigare drøfta.

Medieomtale er kanskje det som oftast blir framheva når det gjeld påverknad på nokon sitt omdømme. Men. Det omdømme ei verksemd har opparbeidd seg blir danna på grunnlag av langt meir enn medieomtale. Eit godt omdømme generelt i ein populasjon kan mest av alt bidra til at ei verksemd får positiv medieomtale, meir enn andre vegen.

Det er med andre ord eit langsiktig godt arbeid i ei verksemd som legg grunnlaget for eit godt omdømme og dermed bidreg til bedre medieomtale, ikkje omvendt. Media kan kanskje bli tillagt for stor vekt. Forklaringa på dette kan vere så enkel at dei oppfatningane media får fram, er lettast å få auge på. Dermed blir det desse oppfatningane som blir diskutert internt i den aktuelle verksemda, og eksternt av grupper utanfor verksemda. Vi seier gjerne at media set dagsorden for kva vi diskuterer til eikvar tid. Media har likevel lita makt over kva vi faktisk meiner om det som er på dagsorden, dessutan gløymer folk medieomtale relativt raskt i forhold til kor mykje merksemd det får (McCombs, 2004).

Ein annan grunn til at positiv medieomtale blir vektlagt i forhold til omdømme, er at leiarar generelt er opptatt av medieomtale. Undersøkingar viser at noko av det leiarar fryktar aller mest er negativ medieomtale av seg sjølv og verksemda (Brønn og Ihlen, 2009). Dei same undersøkingane viser og at publikum har minst tiltru til verksemd sine egne utsegn om seg sjølve, størst tiltru har vi til økonomiske tidsskrift (Ibid).

Ei rekkje teoriar tek føre seg kva slags tyding omtale i massemedia har for folk si forståing av eit fenomen/røynda - korleis påverkast vi av media? Ein viktig teori innan mediepåverknad, er

som nemnd hypotesen om media si evne til å skape dagsorden og vidare korleis denne kan påverke politiske avgjersler og oppfatningar (McCoombs, 2004).

Teoriar om "framing" (til dømes: Entman, 1993 og Hallahan, 1999) legg vekt på kva ei verksemd formidlar, og kva ramme dette vert sett inn, først av verksemda sjølv, så av journalistar, og til slutt av leserane når dei tileignar seg medieinnhald (Hallahan, 1999). "Framingteori" viser at vi har visse etablerte førestillingar, "rammer" som vi forstår verden utifrå. Vi tolkar derfor utsegn på grunnlag av kjente rammer. Dette bør alle som uttaler seg i media tenke over og ikkje ta for gitt at andre bruker same tolkingsrammer som ein sjølv.

Det å arbeide strategisk med å få gjennomslag for si tolkingsramme og generelt det å la si stemme bli høyrd i offentlegheita er noko som er legitimt og er ein rett for alle verksemdar. Dette er også ein rett for kommuner og offentlege verksemdar, i alle fall så lenge det skjer innanfor eit etisk og demokratisk tankesett (Grunig, 1984). I motsett fall kan det strengt tatt ikkje kallast omdømmebygging, men propaganda, eit ord med eit anna innhald (Ibid).

Mykje av litteraturen innan PR og kommunikasjon som omhandlar etiske spørsmål spring ut frå Habermas sine teoriar om den offentlege samtale (Habermas, 2002). Habermas legg vekt på at samfunnet vert utvikla gjennom offentleg debatt der alle har rett til å ytre seg, han meiner og at det er det sivile samfunn som driv utviklinga framover (jf. del to). Heath med andre, definerer denne offentlegheita i tråd med John Stuart Mills sitt omgrep "the free marketplace of ideas" (Heath, 2001). Habermas åtvarar og mot at den offentlege debatten kan forfalle dersom ytringar er konstruerte og ikkje ekte. Dersom forsøk på å betre omdømme blir ei oppkonstruert øving utan rot i røynda vil verksemda/kommunen som står bak miste sitt truverde. Teoriar om den offentlege samtalen er soleis sentrale for å forstå omgrepet omdømme, men ofte er slikt tankegods dessverre fråverande i diskusjonar om omdømme.

Nokre hevder at dersom ei kommune driv si verksemd i tråd med gjeldande lover og reglar vil eit godt omdømme vere eit naturleg biprodukt utan at ein treng å problematisere dette meir.

Uansett definisjon kan nok mange kommunar tene på å bli meir bevisst på kva som ligg i omdømmebygging og omdømmekartlegging. Ikkje minst gjennom å ta til seg at omdømmebygging startar med å gjere eit godt arbeid, kva no det er, og så vil dette kunne gje eit godt omdømme som eit biprodukt.

Vidare er det etter vår meining naudsynt å sjå på eigen identitet og kva for utviklingsmoglegheiter ein har. Då må ein starte med å kartleggje kor ein er i dag både når det gjeld eigen identitet og andre sine vurderingar av kommunen, jamfør det som er skrivne ovanfor om identitet.

Omdømmekartlegging er noko som mange er kritiske til. Det blir mellom anna hevda at det er ein innebygd ”svakhet ved definisjoner som legger vekt på kollektive eller totale bedømmelser av virksomheter” (Brønn og Ihlen, 2009 s. 98). Likevel får omdømmeundersøkingar ofte stor merksemd i media. Kanskje er dei mindre kommentert i Noreg enn til dømes i USA. I USA har tidsskrift som Fortunes, Business Week og Business News ei rekke faste undersøkingar på feltet. Forbes offentliggjør også dei selskapa i verda som har best omdømme.

Uten at vi vil gå grundig gjennom det her, er det klart at slike undersøkingar bør vurderast med ei viss varsemd når det gjeld respondentar og kva attributter ein måler (Brønn og Ihlen, 2009). Det er gjort ei rekkje undersøkingar som tek for seg enkeltverksemdar og det er gjort forsøk på å måle omdømmet til ei næring (Apeland, 2007). Merksemda dei siste åra også har blitt meir retta mot offentleg sektor og ein opererer no med omdømmekåringar også her (jf. Apelands omdømmekåringar for offentlege verksemdar). Det er likevel, såvidt som vi har kunne fastslå, sjeldan ein i slike undersøkingar ser ein heil sektor i samanheng. Det hadde vore interessant å vite noko om kommunesektoren sitt generelle omdømme i den norske befolkninga før ein tok til med å byggje omdømme i dei enkelte kommunane.

Uansett korleis ein ser på det å drive omdømmearbeid er det som sagt viktig å legge vekt på at vurderingar rundt ei verksemd/kommune sitt omdømme aldri må overskygge det faktum at det er ved å gjere ein god jobb i forhold til gjeldande mål og strategiar for verksemda/kommunen, som til sjuande og sist bidreg mest til å byggje eit godt omdømme.

Dette tek oss vidare til kva rolle kommunane har for utvikling av lokal og regionalsamfunnet gjennom sitt planleggings- og utviklingsarbeid.

## 2. PLANLEGGING

### KVA ER PLANLEGGING OG UTVIKLINGSARBEID?

Mange hevdar at kommunane dei siste åra har endra seg frå å vere forkjemparar for lokale interesser og den viktigaste sosiale entreprenøren på lokalt nivå, til å verte iverksetjarar av statens velferdspolitikkk med dei problem som dette skaper (Vike og Bakken 2002). Det dette viser er at kommunane kan ha mange roller og at innhaldet i og vektlegginga av desse kan variere over tid. Her er fokus retta mot kommunen som utviklingsaktør og korleis dette arbeidet kan påverke omdømmet til kommunen.

I si grunnleggande form kan planlegging vere å forsøke å svare på og handle i forhold til to spørsmål:

**Kvar står vi?**I planleggingsprosessar vil ein fort oppdage at aktørar i samfunnet har ulike syn på korleis tilhøva er, og med rette. Vurdering av faktiske tilhøve er alltid prega av eigne mål, interesser og verdiar og tilhøva kan vere gode for eldre men dårlege for yngre i same kommune. Derfor er det eit grunnleggande arbeid i all planlegging å få innsyn i slike vurderingar og ikkje berre fokusere på «tørre fakta». Vurdering av tilhøva er nært knytt til det sentrale omdømmespørsmålet: **Kven er vi?** Med andre ord korleis er den faktiske tilstanden i samfunnet vårt og korleis vurderer vi og andre denne samanlikna med andre. Til hjelp i dette arbeidet er det utvikla mange ulike metodar som til dømes SWOT-analyse (vurdering av styrke, veikskap, moglegheiter og truslar) som både kan gjerast analytisk og gjennom intervju/panel med ulike aktørar og interessegrupper. Om eit samfunn gjennom ulike kommunikative prosessar greier å utvikle sams oppfatningar om «kven vi er» og «kvar vi står» så har det planleggande samfunnet godt grunnlag for å identifisere dei store utfordringane for både å få eit betre samfunn og eit betre omdømme.

**Kvar vil vi gå?** Planlegging er knytt til framtida, korleis ønskjer vi at samfunnet vårt skal vere i framtida, kva visjonar har vi for det gode og velfungerande samfunnet og korleis skal vi nå dit (strategiar, tiltak)? Rett nok kan vi famle oss fram med «muddlingthrough» utan anna mål og meining enn å overleve, men målretta halding og tiltak kan gjere forskjellen mellom ei opplevd god eller ei dårleg framtid, og som vil resultere i godt eller dårleg omdømme (Amdam og Veggeland 2011). Våre mål og visjonar om framtida er nært knytt til det sentrale omdømmespørsmålet: **Kven vil vi vere?** Korleis ønskjer vi at samfunnet vårt skal vere i framtida? Men mål om framtida er vanskelege å formulere, å skape full oppslutning om og sjølvstøtt å realisere. Likevel ser ein at samfunn der dei fleste deler sams verdiar og visjonar og

handlar i samsvar med desse, har ei langt meir positiv utvikling enn samfunn utan slike (Putnam 2000). Typisk er at alle aktørar samarbeider og er inkludert i det samfunnsbyggande utviklingsarbeidet.

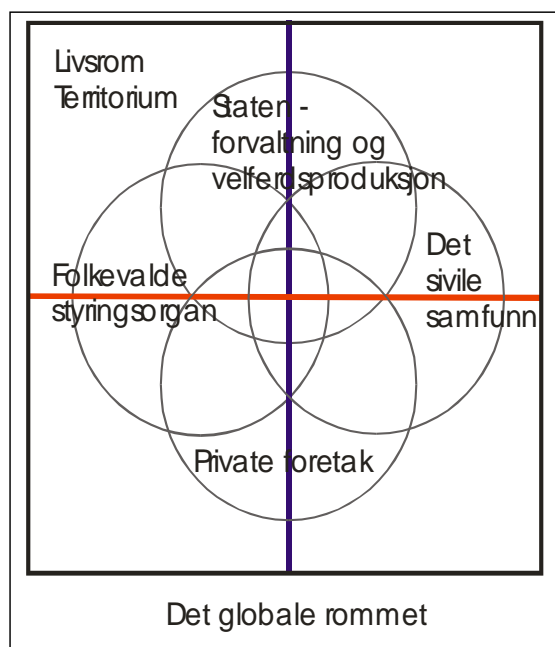
Utviklingsarbeid kan kort definerast som målretta innsats for å utvikle det gode samfunnet for dei som bur der, det samfunnsbyggande arbeidet både ”innanfrå” (innbyggjarane sjølv) og ”utanfrå” (t.d. staten). I faglitteraturen om regional utvikling og planlegging finn ein i dag at merksemda er retta inn mot kor viktig samarbeid, mobilisering, nettverksbygging m.m. mellom interne og eksterne aktørar er i dette samfunnsbyggande arbeidet, eller det som Patsy Healey (1997) kallar kollaborasjon eller involverande partnerskap med arbeids- og ansvarsdeling mellom aktørar, ho kallar det også «relasjonsplanlegging». I tillegg til å utvikle infrastruktur og økonomisk kapital (tradisjonelt utviklings- og planleggingsarbeid), er ein også oppteken av rolla til og korleis ein kan utvikle den sosiale kapitalen til samfunnet. Som for anna utviklingsarbeid er utfordringane prega av situasjon og tradisjon i samfunnet og endringsretta samfunnsarbeid må rettast inn både mot generelle så vel som spesielle utfordringar og moglegheiter i kvar einskild region og kommune.

Den store utfordringa her er at slike prosessar er mest umogleg å styre frå toppen (t.d. av staten), i staden må ein aktivisere lokale og regionale aktørar eller plante inn nye aktørar for å få endring. Det kan også vere betydeleg målkonflikt mellom kva lokale og sentrale aktørar ønskjer av endring, så vel som konflikt mellom lokale aktørar. Sams strategiutvikling som skal føre til sams handling krev at deltakarane har utvikla sams visjonar og tillit til kvarandre og at dei har fullmakter og midlar til å kunne delta i gjennomføring av planar og tiltak. Om slike manglar, vert aktørar fort uinteressante for dei andre deltakarane. Tilsvarende er kravet at samarbeidet er reelt, at det er mogleg å forhandle seg fram til mål, strategiar og handlingar, og at ein part ikkje ”saboterer” eller overprøver avtalar (Amdam og Veggeland 1999, 2011).

Som vi har vist framanfor er det ein direkte samanheng mellom velfungerande utviklingsarbeid og eit godt omdømme. Men er alle samfunn og kommunar like og vil dei same strategiane vere like vellukka over alt? Kan det vere at ei kommune som samfunn har eit dårleg omdømme sjølv om kommuneorganisasjonen er velfungerande? La oss sjå nærare på kommunen sine mange ansikt.

## Kommunens mange roller – forvaltning, produksjon og utvikling

Lokal og regional utvikling og omstilling krev breie prosessar som engasjerer alle lag i samfunnet. Som Friedmann (1992) peikar på må dette engasjere næringslivet, offentlege (statlege og kommunale) administrative organ, politiske aktivitetar og organ lokalt og sentralt, så vel som det sivile samfunnet. Ein sentral tese i samfunnsbyggande utviklingsarbeid er at i velfungerande samfunn har ingen aktør åleine makt til og ønskje om å tvinge gjennom ordningar som er i klar konflikt med andre grupper sine interesser. Om næringslivet, lokale og regionale politiske organ og statlege etatar er for eit bestemt tiltak, så hjelper ikkje dette om størstedelen av innbyggjarane (det sivile samfunnet i form av frivillige organisasjonar og aksjonar, hushalda, individa m.m.) aktivt kjempar i mot. I eit velfungerande demokrati vil det sivile samfunnet ”slå tilbake” med aksjonar og utskifting av politiske leiarar, dvs. ”omkamp” og om mogleg omgjerung av vedtak. I den kommunikative forståinga av utviklingsprosessar er det viktig for alle aktørar å lære seg å handtere konflikt på ein sivilisert måte. Aktørane må ”lære seg å leve saman, men forskjellig” ved å utvikle gjensidig akseptable kompromiss (Healey 1997).



**Figur 2.1. Dei fire domena til sosial praksis. Friedmann (1992).**

Ein måte å forstå dei vekslende rollene til kommunen (samfunnet) kan knytast til figur 2.1, denne byggjer på Friedmann (1992 s. 27). Til vanleg brukar vi omgrepet **kommune** både om samfunnet som held til innanfor kommunegrensene og den politisk/administrative organisasjonen for styring av same område, noko som kan forvirre. Opprinneleg var

kommuneorganisasjonen ein politisk organisasjon for det sivile samfunnet, det sams utviklingsorganet for kommunen som territorialt samfunn. Kommunestyret og formannskapet var valt av og hadde sin legitimitet frå innbyggjarar og hushald som levde i kommunen, sjølv namnet "Formannskap" peikar på at her sat leiarane (Formennene) i kommunen. Det var også typisk at formannskapa tidleg etter lovfestinga av lokaldemokratiet arbeidde for å få eit betre lokalt samfunn gjennom ulike former for initiativ som etablering av meieri, handelslag, sparebank m.m. både for å støtte næringsutvikling, men også for auka tryggleik for individ og hushald (Teigen 1999, 2000). Det var viktig at slike institusjonar eksisterte under lokal kontroll, ikkje at kommunen skulle styre eller drive verksemda, derfor også organisering i form av "lutlag" m.m. Kommunen som folkevald styringsorgan var i stor grad ein arena for organisering av initiativ, men også for å "redde" tiltak og verksemder som var viktige for samfunnet. Teigen kallar dette for "sosialt entreprenørskap" og for tiltaks- eller utviklingskommunen var dette ei hovudrolle i lag med å skaffe betre infrastruktur (vegar, vatn m.m.) og sjølvstøtt arbeidsplassar.

Kommuneorganisasjonens rolle som velferdsprodusent er ikkje ny, det vart tidleg utvikla ordningar som "fattigkasse" m.m., men dette arbeidet var i hovudsak eit lokalpolitisk arbeid med fokus på "hjelp til sjølvhjelp" og med store variasjonar frå kommune til kommune. Denne utviklingskommunen var folkestyrt og omdømmet til kommuneorganisasjonen var knytt til kor dyktig den var til å utvikle samfunnet samanlikna med andre.

Med framveksten av velferdsstaten og likkapsstaten etter andre verdskrig fekk dette arbeidet nytt innhald og ei ny organisering. Kommuneorganisasjonane hadde frå eit tidleg tidspunkt ansvar for praktisk å organisere gjennomføringa av statlege kollektive ordningar som skuledrift (bygningar m.m.) og forvaltningsoppgåver der det var viktig med lokalpolitisk skjønn. Det var truleg naturleg for staten å bruke denne modellen når andre lokale og likevel nasjonale utfordringar som eldreomsorg, barnevern m.m. skulle organiserast. Men dette betydde at kommuneorganisasjonane som primært var ei lokalpolitisk utviklingseining i tillegg fekk oppgåver som ligg i overlappinga mellom staten og det sivile samfunnet. Oppgåvene var langt større enn ein kunne ordne gjennom frivillig arbeid, ein trengde større og fagleg "profesjonelle" kommunar. Kommunesamanslåingane på 1960-talet var klart eit ledd i denne prosessen for at dei kunne verte store nok til å organisere og gjennomføre nye statleg pålagde oppgåver (ungdomsskule, eldreomsorg m.m.).

Kommuneorganisasjonen har frå starten av hatt eit "totalansvar" for den lokale samfunnsutviklinga, men også ei realistisk oppfatning at dette kunne politikarane ikkje gjere



åleine, det måtte byggast alliansar med næringslivet, med organisasjonar og aktørar i det sivile samfunnet og sjølvstøtt med staten og andre eksterne aktørar. Derfor var det naturleg at næringslivleiarar, ”bygdeleiarar” og ”statens menn” som prest og lærar var aktive i lokalpolitikken. Dugnad og ”spleiselag”, moderne kalla ”partnerskap” var sjølvstøtt arbeidsformer.

På figur 2.1 er det totale utviklingsarbeidet eller forbetningsarbeidet av kommunesamfunnet og som direkte påverkar omdømmet, delt inn i fire overlappende felt med aktivitetar lokalisert i kommuneterritoriet men også utanom og med tilsvarende interne og eksterne aktørar:

1. Utvikling av det **sivile samfunnet**; retta mot individ, hushald, frivillige organisasjonar m.m. – mange kallar dette samfunnsarbeid (CommunityWork). Dette arbeidet er i stor grad prega av rammevilkår utviklinga i storsamfunnet; av normar, verdiar, motar, forventningar m.m.
2. Utvikling av **næringsliv og sysselsetting**; retta inn mot private og offentlege føretak, arbeidsgivarar og arbeidstakarar – mange kallar dette (næringsretta) tiltaksarbeid. Som regel er det lokale næringslivet tett integrert med storsamfunnet i form av marknad, eigarskap, rammevilkår m.m.
3. Utvikling av **offentlege organisasjonar**; retta inn mot kommunens eiga verksemd, statens, fylkeskommunens og andre offentlege organisasjonar – offentlig organisasjons- og serviceutvikling og som er sterkt prega av nasjonal og internasjonal politikk og reguleringar
4. Utvikling av **folkevalde styringsorgan**; retta inn mot vilkåra for folkestyre, rekruttering, arbeidsvilkår m.m. – utvikling av demokratiske institusjonar og som er prega både av lokale tilhøve og av ytre rammer og forventningar

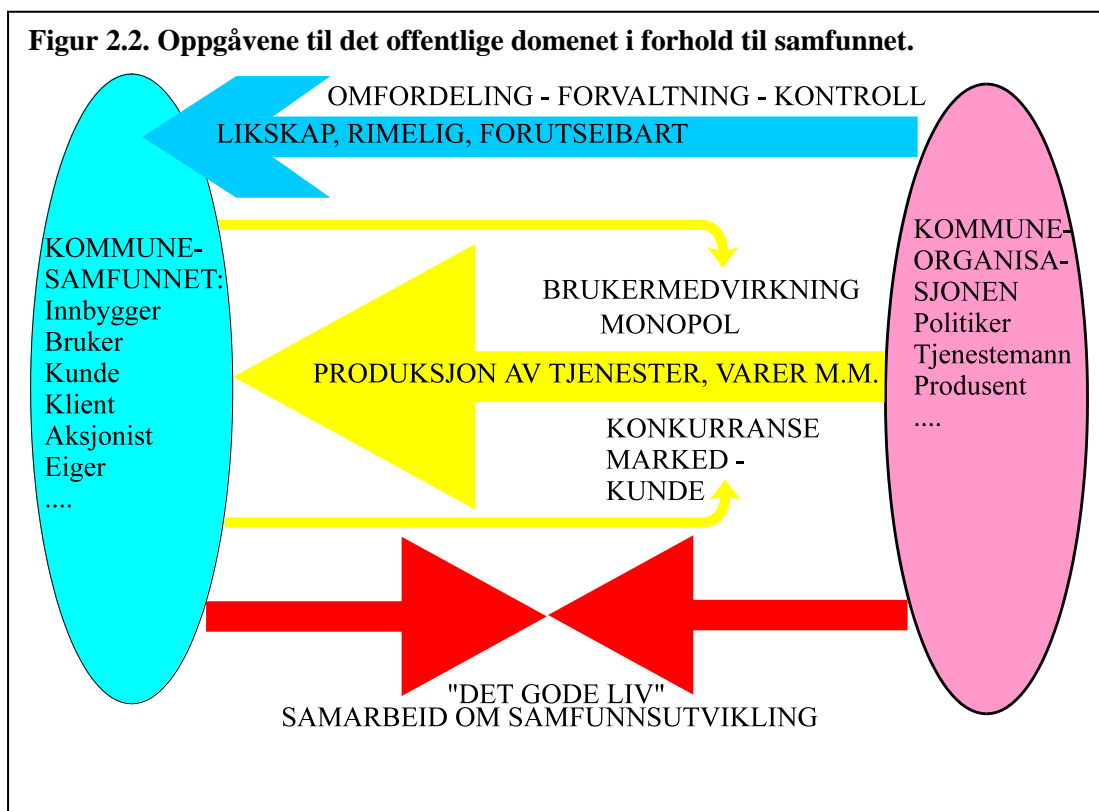
Framveksten av den profesjonelle ”velferdsproduksjonskommunen” med høg grad av profesjonalisering og ”likskapstenking” både med omsyn til organisering og produksjon, reiser spørsmålet omkommuneorganisasjonen kan fungere som samfunnsutviklingsaktør i dag og korleis strukturelle forhold påverkar den ”totale” samfunnsutviklarrolla.

Det sterke politiske og administrative fokuset på kommunal produksjon av ulike grunnar, kan lett føre til at det grunnleggande ansvaret for utvikling av kommunen som samfunn kjem i bakgrunnen. Til dømes i kommunal og fylkeskommunal planlegging kjem dette fram ved at ein skil mellom samfunnsplanlegging med reiskapar som ”altomfattande” strategisk planlegging og handlingsprogram, medan langtidsbudsjett og årsbudsjett i hovudsak er

avgrensa til den kommunale produksjonsverksemda (Amdam og Amdam 2000). Dette illustrerer eit dokumentmessig, prosessmessig og truleg også omdømmemessig skilje mellom kommunen som samfunn (samfunnsutvikling) og organisasjon (organisasjonsutvikling).

Likevel er det slik at på grunn av at offentlege tenester er svært viktige for oss som innbyggjarar, er dei også viktige i ein samfunnsutviklingsamanheng. Dei store utfordringane innan kommunal produksjon og gjennomføringsoppgåver har gjort at det viktige og vesentleg politiske planleggings- og utviklingsarbeidet av kommunesamfunnet har kome i skuggen av kommunen som "produksjonsbedrift". Vi må derfor sjå nærare på dei ulike arbeidsoppgåvene til kommunen som politisk og administrativ organisasjon.

Som vist på figur 2.2 meiner vi at oppgåvene til kommunen som politisk og administrativ eining kan inndelast i forvaltning, produksjon og utviklingsarbeid. Desse arbeidsoppgåvene har ulike karakter.



På høgre side av figuren er teikna inn kommuneorganisasjonen eller kommunen som offentleg domene og der dei viktigaste aktørane er politkarane i det demokratiske styringssystemet og tenestemennene i det "byråkratiske" styringssystemet – eit system som i dag har langt fleire produsentar av velferd enn administratorar og lovforvaltarar. På venstre side er

kommunesamfunnet som i prinsippet omfattar både det private domenet i og utanom kommuneområdet (føretak og sivilt samfunn) og andre offentlige aktørar i kommunen. Her finn vi oss igjen som innbyggjarar (borgarar) i kommunen, som brukarar av kommunale system, som kundar til kommunal produksjon, som “klientar” til sosiale støttesystem, som aksjonistar som vil forsøke å forhindre eller oppnå forandringar, som samarbeidspartnarar til kommuneorganisasjonen, næringslivdrivande m.m.

## **Forvaltning**

*Forvaltingsoppgåvene* er nært knytt til offentlig regulering av det private domenet (det sivile samfunnet og det private næringslivet), dvs. knytt til lover og reglar slik som bygningskontroll, næringsmiddelkontroll, marknadskontroll m.m. Kommunen i lag med andre offentlige aktørar skal sjå til at aktørane i samfunnet overheld lover og regler. I tillegg krevje inn skattar og avgifter for å finansiere den offentlige verksemda. Men forvaltninga omfattar også andre oppgåver. Knytt til omfordelingsordningane i samfunnet blir midlar kravd inn og forvaltninga omfordeler dei til dei gruppene som det demokratiske systemet har bestemt skal få dei. Deler av dette systemet medfører at grupper ut frå bestemte sosiale eller fysiske forhold har rettigheter som rett på barnetrygd til alle barn i ei bestemt alder eller bustøtte avhengig av inntekt. Alle som oppfyller bestemte kriterium har rett på slike ordningar og forvaltningas oppgåver er å sørge for at dette skjer, ei *rettighetsforvaltning*. Om kommunen har slike oppgåver er dei nært knytt til kommunens rolle som iversetter av statlig politikk - dvs. ei funksjonell oppgåve.

Men forvaltningsoppgåvene kan også vere nært knytt til skjønn og til det ein kan kalle *behovsforvaltning*. F.eks. kan kommunane gi støtte til familiar som har økonomiske og andre vanskar, kommunen skal fungere som eit tryggingnett for innbyggjarar som har problem. Men tildelinga av støtte skal foretas ut frå ei vurdering av familiar sine reelle behov og blir ikkje utløyst automatisk - familiar må søke om støtte. Dette betyr at støtten vil vere avhengig av bustad, arbeidsmarknad og andre forhold som gjør det viktig å foreta ei territorial basert vurdering. Slike ordningar kan også brukast til å jamne ut ulikskapar mellom område.

Utvikling og organisering av forvaltninga slik at den fungerer best mogleg for innbyggjarane og andre aktørar i kommunen, er sjølvstøtt ein del av samfunnsutviklingsarbeidet. Spesielt er det viktig å fokusere på desse oppgåvene om dei fungerer som ”flaskehalsar” for lokal utvikling og trivsel. Tilsvarande kan omdømmet både til kommunen som organisasjon og som

samfunn bli prega av korleis forvaltningsoppgåvene blir løyst, om det er lang kø, om tilsette er serviceorienterte m.m.

### **Kommunal produksjon av varer og tenester**

Det typiske med denne verksemda er at offentlige organisasjonar produserer noko til det sivile samfunnet som godt kunne vore produsert av det private samfunnet sjølv som utdanning og omsorg, men sjølve produksjonen og betalinga er organisert på andre måtar enn i vanlige marknader. Når kommunen eller einkommunestyrt organisasjon sørger for kloakk- og søppelinnsamling mot ei avgift til kvart hushald og føretak, er målsettinga ofte todelt –å sørge for at denne samfunnsmessig viktige oppgåva blir gjort og også at kostnadene skal bli “rettferdig” fordelt. I dette ligg det bevisste val av oppgåveløysingar knytt til både samfunnsstyring, omfordeling og produksjon. Om sjølve produksjonen blir privatisert f.eks. etter anbod til private renovasjonsselskap, kan styringsfunksjonen og omfordelingsfunksjonen fortsatt vere offentlig og dermed er produksjonen underlagt offentlig styring.

Ein viktig del av samfunnsplanlegginga er å definere slike kollektive behov og å utvikle løysingar som tilfredsstillar behova. For oppgåver som er viktige for heile nasjonen finn ein sterk nasjonal styring sjølv om det er kommunane som organiserer produksjonen som innan skuledrift (nasjonale mønsterplanar). Dette betyr at produksjonen er funksjonelt styrt, samtidig som produksjonen er territorialt organisert knytt til kommunar og fylkeskommunar fordi dette er hensiktsmessig sidan lokale variasjonar i behov og situasjon skal knytast til nasjonal likskapstenking. Dette krev ei territoriell differensiering fordi ein ønskjer resultatlikskap. utfordringar til kvalitet og dermed også omdømme både til kommunen som organisasjon og som samfunn kan vere sterkt influert av synet som ulike grupper har på korleis den kommunale produksjonen fungerer.

### **Samfunnsutviklingsarbeid**

Sjølv om ein kan vere samde om ein del grunnleggande verdiar, vil det stadig vere konflikt om kvar “grensene for staten/kommunen” skal gå, måla knytt til sjølve dei offentlige aktivitetane og kva midlar som skal brukast for å oppnå mål (Eriksen 1992, 1993). Her er vi ved kommunens opphavlege kjerne, *å utvikle det gode samfunnet*, illustrert med dei to nedste pilene på figur 2.2. Kommunen som politisk og administrativ organisasjon har eit overordna ansvar for å utvikle kommunesamfunnet i vårt samfunnssystem. Dette betyr at om innbyggjarane meiner at det er viktig at oppgåver vert løyst og ingen andre kan gjere dette, må

kommunen sørgje for dette. Utfordringa her er at dette gjelder utviklinga av heile samfunnet, ikkje berre dei offentlege oppgåvene knytt til forvaltning og produksjon.

Framanfor har vi peika på at vi kan dele samfunn inn i fire ”domene” kvart med sine særtrekk, jamfør figur 2.1. I tillegg ser vi at samfunn vert delt inn i ”regionar” av ulik karakter og i stor grad ut frå slike særtrekk. Offentleg politisk og administrativ verksemd har ført til ei praktisk inndeling av staten i kommunar og fylkeskommunar, dei fleste moderne samfunn har minst to politiske nivå med direkte val under nasjonsnivået. Samstundes er det varierende korleis statleg verksemd er organisert i til dømes direktorat med lokale og regionale kontor og korleis desse fell saman med politisk organisering.

Det typiske med samfunnsretta utviklingsarbeid er at det har ein territoriell base, eit geografisk avgrensbart samfunn, som utgangspunkt. Folk sin bustad og interaksjonen mellom folk og funksjonar er basis for danning av sivile samfunn (Törnquist 1997). Tradisjonelt var **lokalsamfunn** som ”bygda” og ”kyrkjekrins” eller ”skulekrins” basiseiningar for tette relasjonar og sosial identitet, skapt dels av familieforhold, geografiske tilhøve og kommunikasjonar, næringstilhøve og dels av relasjonar etablert over lang tid. Det vart også ofte danna eigne samanbindande organisasjonar som ”grendalag”, ”velforeiningar” m.m. der alle var med, som tok seg av organisering av sams innsats m.m. og som var med på å styrke sams identitet.

I det moderne samfunnet med høg urbanisering, mykje flytting m.m. er denne typen ”identitetsområde” meir uklare og ”pragmatiske” og ”situasjonsavhengige”. Dei fleste kan nok identifisere eit ”nærområde” kring bustaden og i tillegg eit større område der dei aller fleste relasjonane knytt til funksjonar som arbeid, service og aktuelle bustadar er lokalisert, såkalla ”bu- og arbeidsmarknadsregion”.

Det veks fram veremåtar der den *sosiale tettleiken* ikkje spelar den same sentrale rolla som før, og der den avgrensa geografiske identiteten er svekt. Som Törnquist (1997) peikar på er den fysiske rekkevidda til folk svært ulik i dag avhengig av sosial og økonomisk posisjon, bustad m.m. og dramatisk endra spesielt dei siste 50 åra, samstundes som evnene til å ha tette relasjonar med meir enn eit avgrensa tal personar neppe har auka. Dette gjer at sivile samfunn som territorielle samfunn danna av tette relasjonar er langt meir uklare, overlappende og dynamiske enn før. Spesielt er no ”forpliktinga” til lokalsamfunnet eller nærmiljøet som ein bur i, mindre enn før for mange. Granskingar viser at familie og arbeidsmiljø er spesielt viktige med omsyn til sosiale relasjonar for unge vaksne (Amdam mfl. 2000) og at mangel på sosiale møteplassar kan vere eit stort hinder for styrking av lokale og regionale relasjonar.

**Regional samfunnsutvikling** er knytt til einskap som samanhengande bu- og arbeidsmarknadsregionar dannar. I slike område vil det vere mange sams marknader så vel som funksjonelle og territorielle system med store interne og eksterne samordningsbehov knytt til arbeid, bustad, tenester, arealbruk, kommunikasjonar m.m. og med behov for å sjå samanhengar. Som vist av Juvkam (2002) er den typiske situasjonen at slike område består av mange kommunar – dei manglar politisk/administrative einingar som kan ”samordne” slike funksjonar på tvers av dei fire domena.

Fokus her er kommunen som samfunnsutviklingsaktør og omdømmet til denne og som treng relasjonar som sprenger kommunegrensene, dei må utvikle relasjonar både til lokale, regionale og nasjonale aktørar for å påverke lokal utvikling – kompleksiteten er stor (Amdam og Veggeland 2011). I eit samfunn som det norske med svære geografiske variasjonar frå Oslo til Finnmark er dette ikkje uventa, men samstundes ei stor utfordring når ein skal drøfte forholdet mellom kommuneroller, lokalt og regionalt samfunnsutviklingsarbeid og omdømmebygging. Kompleksiteten blir ikkje mindre av den måten vi organiserer oss på med store samordningsutfordringar på grunn av aukande fragmentering av offentleg verksemd.

Internasjonal forskning viser, i følge oppsummeringar gjort av m.a. Jan-Evert Nilsson (1998), Storper (1997), Putnam (1993) at det er store variasjonar mellom regionar som ”objektivt” sett burde vere like. I tillegg til ”objektive” forhold som naturressursar, geografisk plassering, transport, m.m. er sosiale og kulturelle forhold viktige. Samfunn som er opne og egalitære og der det er stor grad av samtale og tillit mellom alle grupper av aktørar har jamt over ei langt meir positiv utvikling enn samfunn med eit høgt konfliktnivå, med klasseskilje, maktelitar, ”jantelov” m.m. Dei mest dynamiske næringsamfunna er faktisk prega av svært stor openheit – ja det å dele nye oppfinningar m.m. med konkurrentar vert faktisk sett på som ei ”forsikringsordning” (Nilsson 1998) ved at dei kan kome på noko endå betre som dei igjen vil dele med oss – noko som sjølvstøtt krev gjensidig tillit og dialog mellom aktørar. ”Talk and Trust” seier Storper (1997) er dei viktigaste ”instrumenta” i næringsutvikling.

Både utanlandsk og nasjonal erfaring peikar klart på at for å få systemforbetring og meir effektivt lokalt og regionalt utviklingsarbeid må ein få endringar av typen (Bennett&McCoshan 1993, Amdam og Amdam 2000, Amdam og Veggeland 2011):

- Frå sektortenkning/likskap/fordeling til utvikling av område – regionar – ut frå deira særskilte behov og utfordringar
- Frå styring frå toppen til dialog med lokale og regionale aktørar – private og offentlege - for partnerskap i utviklingsarbeidet

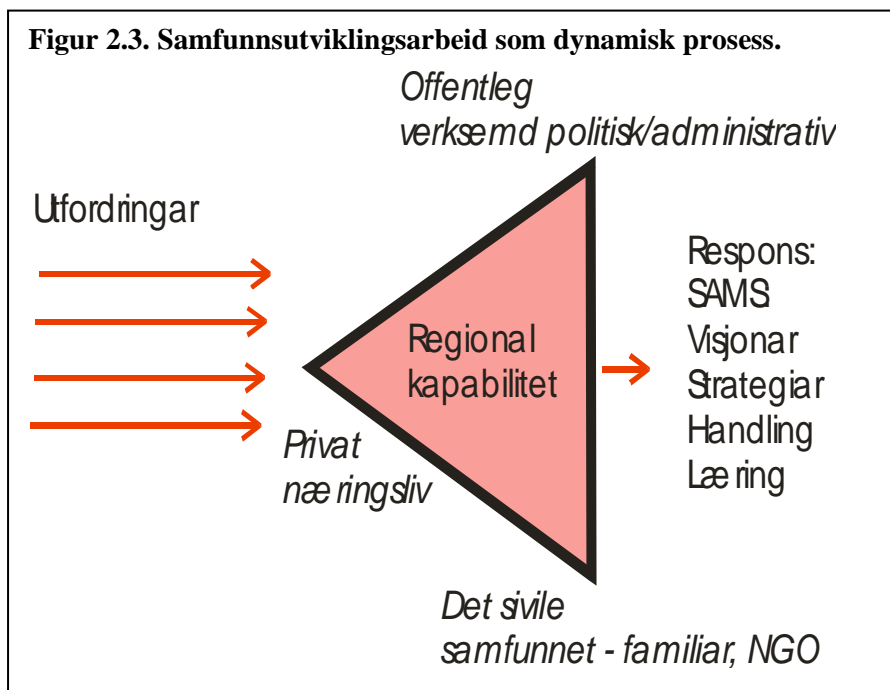
- Frå domenekamp til samarbeid basert på samtale og tillit

I omdømmesamanheng vil vi peike på dette som svært sentralt, det krev langsiktig og systematisk arbeid å endre samfunnet, arbeidsmåtar, samarbeid, tillit m.m. og som dermed skaper eit betre omdømme.

### Dimensjonar, utfordringar og strategiar i utviklingsarbeid

Det kan hevdast at med forbetra kommunikasjonar omfattar dei fleste bu- og arbeidsmarknadsregionane fleire kommunar og at dette fører til pasifisering av mange kommunars tiltaks- og utviklingsarbeid (gratispassasjer) eller til ”nullsumspel” mellom kommunar i ein region (Bukve 1999). Eit kvart samfunn – det vere seg lokalsamfunn, kommune, bu- og arbeidsmarknadsregion eller større einingar har tilhøve og utfordringar som dels er særreigne og dels lik mange andre. Like eins vil evnene til å svare på slike utfordringar i høg grad variere med det interne og eksterne kapasiteten og samarbeidet i og mellom offentleg verksemd, næringsliv og det sivile samfunnet (familiar, frivillige organisasjonar m.m.), internasjonalt kalla regional kapabilitet eller evne til å møte utfordringar.

Utviklingsarbeid, omdømmebygging og samfunnsplanlegging går i høg grad ut på å stimulere aktørar til å auke evnene sine på ein slik måte at det er til fordel for heile samfunnet – mellom anna gjennom samarbeidsprosessar som gir gjensidig læring, tillit, sams visjonar og handlingar.



Ei forutsetning for spesielt eigenbasert regional utvikling er faktisk utvikling av sams haldningar, sams erkjening, sams strategiar m.m. – at ein samarbeider i staden for å kjempe mot kvarandre. Og slike relasjonar og samarbeid kan berre utviklast lokalt og regionalt, aktørar utanfrå kan berre hjelpe til og ”smøre” slike prosessar, dei kan ikkje erstattast gjennom ”vedtak” eller ”kommando” – det fører berre til aktiv motstand og ”sabotasje”. På den andre sida kan aktørar utanfrå fungere samlande som ”fiendar” (Stöhr 1990).

### **Samtale, tillit og partnerskap – strategiar for samfunnsutvikling**

Samarbeidsprosessar mellom privat næringsliv, offentlege verksemd og det sivile samfunn er nært knytt til utvikling av det regionale samfunnet sin kapabilitet (evne til eigenutvikling, sjå figur 2.3) og *institusjonell (sosial) kapital*. Healey et al. (1999) deler institusjonell kapital inn i **kunnskapsressursar, relasjonsressursar og mobiliseringsevne**, og som ein i samfunnsplanlegging og omdømmebygging må take omsyn til i tillegg til fysisk (naturressursar, areal, menneskeskapt infrastruktur m.m.) og økonomisk kapital.

Det regionale samfunnet si oppbygging av *kunnskapsressursar* er avhengig av tilgang og bruk av eit breitt tilfang av kunnskap og kompetanse, kontinuerleg refleksjon og utvikling av kunnskapsmessige referanserammer, brei involvering av aktørar og kontinuerleg introduksjon og oppfinning av nye idear og fornying av etablerte. *Relasjonsressursane* er knytt til partnerskap, nettverk og samarbeid mellom aktørar og kan m.a. utviklast gjennom styrking av relasjonar og kanalar mellom aktørar, utvikling av klare knutepunkt som flest mogleg aktørar har tilgang til og sluttar opp om, samanknytning av nettverk ved å etablere sams arenaer og prosessar m.m. Det viktige er likevel at for å kunne fange opp, utvikle og bruke slike ressursar, må det regionale samfunnet ha evne til å *mobilisere* i forhold til utfordringar. For å gjere dette treng samfunnet endringsagentar (entreprenørar), arenaer, tilgang til mobiliseringsmetodar og ikkje minst sams oppfatningar om og tilslutning til visjonar, moglegheiter og handlingsrom. Sentralt står tillit, samarbeid og relasjonar mellom menneske (Amdam og Veggeland 2011).

Dette spenningsfeltet er spesielt påtakeleg innan kompetanseutvikling. På eine sida har det aldri før vore så mykje og så lett tilgjengeleg kunnskap som no, spesielt gjennom Internet og andre moderne hjelpemiddel. På andre sida er ikkje denne kunnskapen anvendeleg før den kjem innanfor menneskeleg rekkehald, den må oppfattast og lærast og ein må erkjenne at dette er viktig for eigen næringsdrift, for personleg utvikling, ja for utviklinga av samfunnet. Faktisk kan det vere slik at den stadig aukande mengda av kunnskap blanda saman med tom



informasjon og desinformasjon, gjer slik læring vanskelegare enn før. Støyen er rett og slett for stor. Om dette er rett, og det meiner eg, så betyr det at det ikkje er generell kunnskapsproduksjon og ekstern formidling ein bør fokusere på i samband med regionalt utviklingsarbeid og kva konsekvensar endringartil dømes i kommunestruktur kan få for regional kunnskap, men:

*Kunnskapsproduksjon som er knytt til regionen sjølv, til nærings situasjonen i området, spesielle sterke og svake sider, utfordringar, kapabilitetar m.m. i næringsliv og i samfunnet. Kva er det særeigne og spesielle? Kva slags produksjon har området spesielle vilkår for i kraft av stadbunden kunnskap og tradisjon som kan vidareutviklast til nye produkt og nye marknader gjennom utvikling og tilføring av kunnskap? Målet er å auke **kunnskapsressursane** til regionen.*

*Oppfangning og siling av ekstern kunnskap som kan vere med på å auke kapabiliteten til å møte utfordringar og til omstilling. Ein må fokusere på mottaket av kunnskap, internformidling og læring i næringslivet så vel som i samfunnet; på prosessar som fungerer innanfrå og ut og som er med på å utvide det menneskelege rekkehaldet. Korleis kan ein stimulere menneske til å gå ut og gripe den kunnskapen dei treng? Målet er å auke **relasjonskapitalen** til samfunnet.*

*Sameining av intern kunnskapsproduksjon og ekstern kunnskapsgriping til sams læreprosessar som fremmar utvikling av regionen som eit særeige område – og næringslivet som ein del av dette. Dette vil krevje prosessar og arenaer der sentrale aktørar møter kvarandre og fører reelle og djupe samtaler som kan føre til ideutveksling, idégenerering, innovasjonar og tillitsskaping (Amdam 1998c), dvs. til **mobilisering**.*

Krava ovanfor kan resultere i ei systemomfattande utvikling av *partnerskap*. Partnerskap kan spenne frå semje mellom aktørar om å arbeide saman mot felles mål til formelle avtalar som regulerer arbeidsdeling og oppgåver (Glosvik og Amdam 1997, Amdam og Veggeland 2011). I spennet av moglegheiter kan aktørane samarbeide som relativt jamstilte partnerar. Det er likevel viktig å erkjenne at partane ikkje er like. Samarbeidet vil vere viktigare for somme aktørar enn for andre, og handlingar kan verte “påtvungen eller pålagt” nokre aktørar av omsyn til andre, t.d. på grunn av økonomisk styrke eller faktiske moglegheiter til gjennomføring ut frå fellesskapsbehov. Slike forhold må vere erkjent av samarbeidspartnarane og om nødvendig gjennom kompensering av ulemper på kort eller lang sikt. Tillit og partnerskap må vere basert på at alle aktørar har ansvar for at ingen taper på samarbeidet.

Partnerskap er middelet for å stimulere til langsiktig, rekkehaldutvidande samarbeid mellom aktørar og som sjølvstogt også vil påverke omdømmet til aktørane.

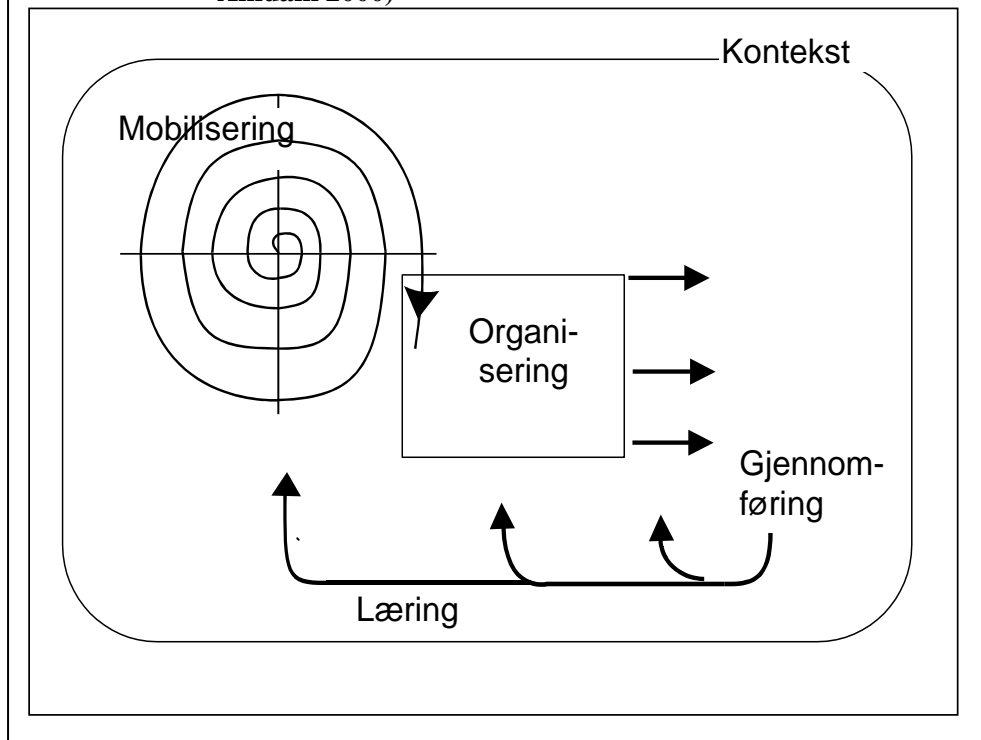
## **Regional planlegging og omdømmebygging**

Roar Amdam har i sitt doktorarbeid (Amdam R. 1997 a og b, sjå også Amdam og Amdam 2000, Amdam R. 2010) utvikla krav til regional strategisk planlegging bygd på kommunikative prinsipp. Utgangspunktet er å bidra til stimulering av lokal, kommunal og regional endring basert på den nyare forståinga av regional utvikling og regional politikkdanning. Arbeida byggjer på ei erkjenning av at det eksisterer nokre sentrale variablar i utviklingsprosessane der ein prøver å kombinere styring ovafrå ned med engasjement nedafrå opp.

Dersom ein ønskjer å utvikle og stimulere dynamiske prosessar, bør det lokale og regionale samfunnsutviklingsarbeidet påverke følgjande variablar (sjå figur 2.4 og Amdam og Amdam 2000, Amdam R. 2011):

- mobiliseringsvariabelen
- organiseringsvariabelen
- gjennomføringsvariabelen
- læringsvariabelen
- kontekstvariabelen

**Figur 2.4. Modell for kommunikativ strategisk planlegging (Amdam og Amdam 2000)**



### **Mobiliseringsvariabelen**

Framanfor har vi peika på at sentrale spørsmål i samfunnsplanlegging er «Kvar står vi?» og «Kvar vil vi gå?», tilsvarande i omdømmebygging «Kven er vi?» og «Kven vil vi vere?». Alle desse spørsmåla peikar på VI og kven er VI? Til dømes Putman (2000) skil mellom samfunn med positiv og negativ sosial kapital. Dei positive er inkluderande, **vi** er alle, dei negative er ekskluderande. Mobiliseringsvariabelen i samfunnsplanlegging og omdømmebygging er direkte knytt til kven vi er. Kven er det som mobiliserer for kva eller mot kva? Ikkje alle kan vere med på alt, men når vi til dømes organiserer kommunal strategisk planlegging, utviklingsarbeid og strategisk omdømmebygginger det neppe særleg effektivt å oppfatte «vi» som «oss på rådhuset». Kven som skal mobiliserast, når, kvar, kvifor, korleis m.m. er svært sentrale spørsmål i alt endringsarbeid.

Med mobiliseringsvariabelen meiner vi aktivisering og samling av folket for å fremme kollektive og individuelle handlingar i samfunnet. Dette kan stimulerast ved å styrke felles oppfatningar om utviklingstrekk og utfordringar, og om korleis ein kan arbeide for å nå felles mål. Dette inneber at ein greier å fokusere på strukturar og prosessar, på samanhengar mellom lokalsamfunnet og storsamfunnet, og på korleis lokale, kommunale og regionale

styringsorgan kan arbeide for å påverke desse elementa og relasjonane. Det å skape oppslutning om utnyttinga av eigne komparative fordelar er viktig i mobiliseringsarbeidet. Vi har erfart at for å oppnå dette, er det viktig å skipe til meiningsbrytingsprosessar som samlar lokalbefolkninga og andre viktige aktørar på tvers av politiske styringsnivå, styringssystem og politiske interesser, og på tvers av personlege kjenneteikn som alder, kjønn, yrke, status m.m. På denne måten kan ein stimulere gruppedanningar, organisasjonsbygging, alliansar og nettverk som kan generere ei lokal sosial makt som etter kvart kan transformerast til ei politisk makt. Erfaringar viser at den sosiale makta kan stimulerast, men at prosessen kan ta lang tid før den genererer nok kraft til å oppnå store politiske endringar. Likevel synest det vere heilt klart at ein vellykka mobiliseringsprosess kan gi tilstrekkeleg ny erkjenning om svakheitene ved den noverande organiseringa til å få sett i verk omfattande endringar i organisasjonsstrukturane og -prosessane.

Vellukka mobiliseringsprosessar fører til danning av meiningsfellesskap, sams visjonar og også strategiske partnerskap der aktørar finn saman til sams retningsgivande arbeid og til utvikling av strategiar, dvs. «hovudveggar» for å nå sams mål. Sams visjonar, verdiar, samarbeidsmåtar m.m. er grunnleggande for omdømmeutvikling både internt og eksternt.

### **Organiseringsvariabelen**

Mobilisering kan lett bli ein «happening» utan resultat og deltakarane ikkje samlar seg om strategiar og tiltak for å oppnå ønskt endring. Skal ein få dette til må ein organisere arbeidet vidare for å kome frå visjon til aksjon. Om vi har store vyar men lite handlingskraft, pregar dette både veremåtane våre og det vil farge omdømmet vårt.

Både våre og andre sine erfaringar viser at det er viktig at mobiliseringa gir legitimitet til dei lokale aktørane og tiltaksorganisasjonane, og at mobiliseringa stimulerer til danning og endring av organisasjonsstrukturar og -prosessar. Gjennomføringsansvaret kan ligge hos reine offentlege eller reine private organisasjonar, men når det gjeld eit tverrsektorielt politikkområde som regional utvikling, er det svært ofte ønskeleg med partnerskapsordningar mellom offentlege, private og frivillige organisasjonar. I politisk sektoriserde og segmenterte samfunn slik som det norske, vil det for dei lokale tiltaksorganisasjonane ofte vere avgjerande for den vidare utviklinga, at dei får til organiserte samarbeid på tvers av etablerte organisasjonsgrenser. Det er difor viktig å få til arbeidsdeling og samarbeid med styringsnivåa som stat, fylke, regionar og kommunar, og med frivillige lag og organisasjonar, private føretak og offentleg verksemd.

Vellukka organiseringsprosessar fører til aktørar finn saman i handlingsretta partnerskap der dei i lag utviklar handlingsprogram, utviklar og fordeler ansvar for samordna handlingar (handlingskontrakt) – i det heile organisatorisk gjer oppfylling av felles visjonar mogleg.

### **Gjennomføringsvariabelen**

Med gjennomføringsvariabelen meiner vi her at det offentlege tiltaksapparatet, åleine eller i samarbeid med andre, har kapasitet og verkemiddel til oppfølging og iverksetting av tiltak og endringar som kan påverke den regionale utviklinga (eller omdømmet). Dette kan også innebere avviksvurdering, feilretting, kvalitetskontroll m.m. Det er sjølvsagt ønskeleg at iverksettinga av tiltaka og endringane blir mest muleg i samsvar med eigne visjonar og strategiar, men for å oppnå dette krev det at ein har makt og kontroll over iverksettingsprosessen.

Våre erfaringar tyder på at til dømes det kommunale tiltaksapparatet ofte har for lita makt til å ta kontrollen over gjennomføringa åleine. For det første skaper haldningane og handlingane til dei andre sektorane viktige rammevilkår for næringslivet, og tiltaksapparatet har ofte liten innverknad på desse sektorane. For det andre rår det offentlege tiltaksapparatet over svake legale og økonomiske verkemiddel, samstundes som tiltaksapparatet har avgrensa kompetanse og kapasitet. Vidare er det ofte slik at gjennomføringa av dei næringsretta tiltaka i lokalsamfunna, kommunane og regionane skjer i usikre situasjonar på grunn av mangelfull kunnskap, uklare mål og lite kontroll over verkemidla. Dersom mange aktørar skal vere med i gjennomføringa, krev det difor *handlingskontraktar* som for kvar einskild samhandling, trekker opp kva som skal gjerast, kven som skal gjere kva og når aktivitetane skal utførast. Spørsmålet om tilstrekkeleg kontroll må følgjeleg gjerast til eit spørsmål om ansvarlegging.

### **Læringsvariabelen**

Med dette meiner vi ein læreprosess som får fram kunnskap om hendingar og handlingar, som kan gi ny erkjening, og som dermed kan fremme nye haldningar og handlingar. For regionalt plan- og utviklingsarbeid bør nettopp det å stimulere til meir maktstyrkande prosessar som medfører at folk tar ansvar og handlar kollektivt, vere eit overordna mål. For å stimulere slike prosessar, viser våre erfaringar at det er viktig å etablere møteplassar eller læringsarenaer der folket gjennom interaksjon med kvarandre kan lære gjennom meiningsbryting og samhandlinga, og dermed også oppnå større innsikt i situasjonen for samfunnet. Dersom plan- og utviklingsarbeidet blir gjennomført slik at berre eit fåtal personar lærer, vil det overordna

målet med ein meir maktstyrkande prosess vere vanskeleg å oppnå, nettopp fordi for få har lært korleis dei kan bere prosessen vidare (Amdam R. 2010)

## **Kontekstvariabelen**

Kontekstvariabelen er knytt til interne og eksterne rammevilkåra til det planleggande samfunnet og utfordringane så vel som moglegheitene dette gir. Dei fleste av dei variablane som vi har omtalt ovafor, verkar gjensidig inn på kvarandre. Dei kan summere seg til både positive og negative sjølvforsterkande prosessar. Våre erfaringar tyder på at ein maktstyrkande prosess føreset at alle dei fire førstnemnde interne variablane er rimeleg sterke, og at kontekstvariabelen korkje fremmar eller hemmar desse variablane for sterkt. Vi meiner at planlegging på den eine sida bør vere mobiliserande og innovativ i forhold til å fremme nye erkjenningar, nye organisasjonsmåtar, nye handlingar og stimulere læring. Men på den andre sida bør planlegginga også vere kontrollerande og allokerande i forhold til ein fornuftig bruk av naturressursar, kapital og menneske.

## **Litteratur**

- Amdam, J., og R. Amdam (1990): *Strategisk og mobiliserande planlegging*. Samlaget. Oslo.
- Amdam, J. og Amdam, R. (2000): *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Samlaget.
- Amdam, J. og Veggeland, N. (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam J. og Veggeland N. (2011): *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Amdam, R. 1997a: *Den forankra planen. Drøfting av kriterium for alternativ næringsplanlegging*. Forskingsrapport nr. 25. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforsking Volda.
- Amdam, R. 1997b: *Den forsømde regionen. Evaluering av næringsplanlegginga i Ålesund-regionen*. Forskingsrapport nr. 26. Volda: Høgskulen i Volda og Møreforsking Volda.
- Amdam, R. (2011): *Planlegging og prosessleiing. Korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Det norske samlaget. Oslo.
- Amdam, R. J. Amdam, T. Holsen og H. Vike (1998): *Å samordne gjennom samtale. Prinsipielle og praktiske kommentarar til rundskriv om fylkesplanlegging for perioden 2000 – 2003*. Arbeidsrapport nr. 49. Møreforsking og Høgskulen i Volda
- Apeland, N. 2007: *Det gode selskap – omdømmebygging i praksis*. Oslo: Hippocampus.
- Brønn, P. & Ihlen, Ø. 2009: *Åpen eller innadvendt. Omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal.

- Bukve, O. m.fl. (1991): *Kommunestruktur og tiltaksarbeid*. Rapport til kommune- og fylkesinndelingsutvalget. Vestlandsforskning, Østlandsforskning, NIBR.
- Bukve O. (1999): *Samanslåing, samarbeid eller status quo. Kva bør skje med kommunestrukturen?* Rapport nr. 1/99. Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- Dahl Jacobsen, K. (1964): *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Dahl, R. A. og Tufte, E.R.(1973): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Egeberg, M., J. P. Olsen og H. Sætren (1975): *Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat*. Kirke og kultur nr. 5 - 6. Oslo.
- Entman, R.M. 1993: *Framing: Toward clarification of a fractured paradigm*, Journal of Communication 43 (4), s. 51-58.
- Eriksen, E. O. (1993): *Den offentligedimensjon. Verdierogstyringioffentligsektor*. LOS-senteret. TANO. Oslo.
- Eriksen, E.O. 1994: *Politikkogoffentlighet. En introduksjon til Jürgen Habermas' politiske teori*. LOS-senter Notat 9405. Bergen: Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring.
- Espeland, 2008: Notat i samband med "Omdømmeskolen".
- Fombrum, C.J. og V.P. Rindova 2000: *The road to transparency: Reputation management at Royal Dutch/Shell*. New York: Oxford University Press.
- Friedmann, J. 1992: *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Cambridge MA & Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Friedmann, J. og Weaver, C. 1979: *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*. London: Edward Arnold.
- From, J. og P. Stava (1985): *Regional planlegging - kunsten å ro utan årer*. NordREFO. Oslo.
- Glosvik, Ø. og Amdam, J. 1997: *Programarbeid og partnerskap i praksis - erfaringar frå Sogn og Fjordane*. Sogndal: MøreforskningogVestlandsforskning.
- Grunig, J.E. og T.T. Hunt 1984: *Managing public relations*. New York: Holt, Rhinehart& Winston.
- Habermas, J. 2002: *Borgerlig offentlighet: dens fremvekst og forfall: henimot en teori om det borgerlige samfunn*. Oslo: Gyldendal.
- Hallahan, K. 2004: *Seven Models of Framing: Implications for Public Relations*, Journal of Public Relations Research 11 (3), s. 205-242.
- Healey, P. (1997, 2000). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan Press LTD. London.
- Healey, P. 1999: *Institutional capacity-building, urban planning and urban regenerating projects*. Paper presented at the XII AESOP Congress. Aveiro: University of Aveiro.
- Heath, R. L. 2001: *Handbook of Public Relations*. Thousand Oaks, New Delhi; SAGE Publications.
- LesjøJ.H. (1991, red): *Næringsutvikling. Kommunenesrolle*. Kommuneforlaget. Oslo.
- McCombs, M.E. 2004: *Setting the agenda: The mass media and public opinion*. Cambridge, UK: Polity
- Mydske, P. K. (1987): *Fylkesplanlegging: Forsøkpå regional styring*. I Naustdalslid red. 1987.
- Myrvold, T. M. (2001): *Småttoggodt?NIBR-rapport 2001:1*

- Naustdalslid, J. (red.) (1987): *Kommunalstyring*. Samlaget. Oslo.
- Nilsson, J.-E. 1998: *Blomstrandenäringsliv*.  
*Krafterochmotkrafterbakomförändringarieuropeiskaochamerikanskaregioner*.Kungl.  
 Ingeniörsvetenskapsakademien. Stockholm.
- NOU 1982: 3. *Maktutredningen*. Sluttrapport. Oslo.
- Offerdal, A. 1992: *Den politiskekommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Olsen, J.P. 1988: *Administrative Reforms and Theories of Organization*.Notat 88/31. Bergen: LOS-senteret.
- Olsen, J. P. (1988): *Statsstyreoginstitusjonsutforming*. Detblåbibliotek. Universitetsforlaget. Oslo.
- Olsen J. P. og H. Sætren (1980): *Aksjonerogdemokrati*. En publikasjon fra *Maktutredningen*.  
 Universitetsforlaget. Oslo.
- Porter, M. E. 1990: *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan
- Putnam, R.D. 1993: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*.Princeton, N.J.: Princeton  
 University Press.
- Rokkan, S. (1987): Geografi, religion og samfunnsklasse: Kryssendekonfliktlinjerinorskpolitikk. I  
 Rokkan, S.: *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget, Oslo. (Opprinnelegtryktpåengelski 1967).
- Selle, P. og Øymyr, B. (1995): *Frivillig organisering og demokrati*.  
*Detfrivilligeorganisasjonssamfunnetendrarseg 1940 – 1990*. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Stoker, G. 1997: "Public-private partnership and urban governance", i Stoker, G. (red.) *Partners in  
 urban governance: European and American experience*.London: MacMillan.
- Storper, M. 1995: "Competitiveness policy options: the technology-region connection". *Growth and  
 Changes*, 26: 285-308.
- Storper, M. 1997: *The regional world: Territorial development in a global economy*. New York: Guilford.
- Stöhr, W.B. 1990: «Synthesis», «Introduction» og «On the theory and practice of local development in  
 Europa», iStöhr, W.B. (red.): *Global Challenge and Local Response*. London and New York: Mansell.
- Törnquist, T. 1997: *Människa, teknikochterritorium*. NordREFO. 1997:4. Stockholm.
- Teigen H. 1999: *Banken som bygdeutviklar : Lom og Skjåk sparebank 1873-1998*. Oslo :Tano Aschehoug
- Teigen H. (red) 2000: *Bygdeutvikling : framvekst og framtidige vegval*. Trondheim : Tapir akademisk forl.
- Veggeland, N. 1996: *Regionenes Europa. Innføring i teori og praksis*. Spartakus forlag as. Oslo.
- Veggeland, N. (2000): *Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Fagbokforlaget.  
 Bergen.
- Vike H. og R. Bakken 2002: *Maktens samvittighet : om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo :  
 Gyldendal akademisk
- Wicken, O. 1997: "Regionenes industrialisering – et historisk perspektiv", i Isaksen, A. (red.)  
*Innovasjoner næringsutvikling og næringspolitikk*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.