

OM Å STREKKE SEG ETTER NEGATIVE MÅL. BROX' PARADOKSALE PLANFORSTÅELSE

Torill Nyseth, UiT Norges arktiske universitet og Aksel Hagen,
Universitetet i Innlandet

Hva slags bidrag har Ottar Brox hatt til planfaget som var hans første akademiske posisjon som professor ved Universitetet i Tromsø? Brox' tilnærming til planlegging var grunnleggende kritisk både i teoretisk og empirisk forstand. Han var kritisk til sentralistisk, ovenfra-og-ned-planlegging som var det rådende paradigmet i etterkrigstiden. Kritikken av denne typen planlegging kom allerede i boka Hva skjer i Nord-Norge?¹ Alternativet til denne formen for planlegging var planlegging nedenfra, det vil si planlegging med stor grad av folkelig og folkevalgt kontroll, som Brox bidro til å utvikle. Hans bidrag var likevel kanskje først og fremst å reise betimelige spørsmål om planlegging av samfunn i det hele tatt har en berettigelse, i alle fall forstått som en målstyrt og framtidsrettet aktivitet. Etter hvert stilte han spørsmål ved om vi trenger planlegging på samfunnsnivå. Men så formulerte han et alternativ: Planlegging med negative mål, som han gjorde i boka Dit vi ikke vil.² Problemer må løses, men ikke nødvendigvis gjennom «positiv» planlegging.

Vi skal i dette kapittelet se nærmere på hva slags bidrag Brox har hatt på plan-tenkning/ planteori og planpraksis opp gjennom årene, og hvordan vi kan «lese» Brox i forhold til dagens plankontekst. Kan vi fortsatt la oss inspirere av Brox, og hva slags nytte kan planforskere ha av Brox i pågående teori- og praksisdebatter?

¹ Brox 1966.

² Brox 1995.

Den opposisjonelle Brox: Kritikken av planleggingen av Nord-Norge

Brox startet sin akademiske karriere ved Universitetet i Tromsø med en kritisk analyse av Landsdelsplanen for Nord-Norge 1972 sammen med kollega Odd Handegård.³

I 1981 ga han ut notatet «Fem forsøk på å planlegge Nord-Norge», som er en analyse av planleggingen av Nord-Norge i hele etterkrigstida, fra Gjenreisningsplanen 1945, Nord-Norge-planen 1952 samt Landsdelsplanen 1972. Brox analyserer her offentlig planlegging i Nord-Norge i etterkrigstida med vekt på initiativ, faglige premisser, planleggenes mandat, deltakelse, hvilke debatter de utløste, og de konsekvensene de fikk og ikke fikk, for økonomiske, politiske og administrative prosesser, både i landsdelen og i landet for øvrig. Analysen av Landsdelsplanen for Nord-Norge var en dyptgående kritikk av denne type sentralistisk, toppstyrt planlegging av en hel landsdel. Kritikken var allerede formulert i *Hva skjer i Nord-Norge?* noen år tidligere.⁴ Kritikken retter seg mot den økonomiske rasjonaliteten som planen er gjennomstyrt av gjennom målet om et mer sentralisert bosettingsmønster. Dette ble særlig uttrykt gjennom utviklingen av såkalte basisområder, som ifølge Brox og Handegård innebar en sortering av nordnorske lokalsamfunn i basisområder og periferier. Offentlige investeringer skulle konsentreres til basisområdene, som underforstått ville innebære en liste over «dødsdømte» lokalsamfunn. De hevdet: «Konsekvensen av Landsdelsplanen er avfolking av den delen av Nord-Norge som ligger utenfor pendlingsavstand fra de utpekte basisområdene.»⁵

I notatet tar han i tillegg for seg Regionplanlegging (1965) og innføringen av de første fylkesplanene fra 1975. Fylkesplanlegging blir vurdert langt mer positivt, ikke minst ved vektleggingen av demokrati og betydningen av dialog mellom administrasjon og de folkevalgte. Andre trekk ved fylkesplanlegging som han ser som positivt, er at den åpner for å ivareta nåværende bosettingsmønster, og at statlig virksomhet inkludert statlig finansiert infrastruktur forutsettes utøvd i tråd med fylkesplanen. Fylkesplanleggingen representerte også noe positivt nytt ved blant annet å «produseres som et aspekt ved den allmenne politiske prosess i fylke-

³ Brox og Handegård 1972. Se også kapittel 4 av Bjørn Hersoug og Peter Arbo samt kapittel 2 av Nils Aarsæther i denne boka.

⁴ Brox 1966.

⁵ Brox og Handegård 1972/1974: 11.

ne»,⁶ samtidig som planene er mer handlingsorienterte. «Gjennom 30 års prøving og feiling har vi endelig kommet fram til et system for planlegging som både står under kontroll av de som må leve med de planlagte tiltakene, og som dessuten har bygd inn i seg mulighetene til *realisering* av de demokratisk valgte målene.»⁷

Han oppsummerer de fem forsøkene på planlegging av Nord-Norge som en demokratiseringsprosess, fra en sentralstyrt prosess til at planlegging blir en integrert del av lokalpolitisk virksomhet og en utvikling fra en kunnskapsorientert til en mer handlingsorientert planlegging.⁸

Brox' alternative planleggingsmodell: Generativ planlegging⁹

Ambisjonen med denne artikkelteksten ble formulert slik:¹⁰

Med utgangspunkt i mine tidligere undersøkelser av marginale områder innenfor industrialiserte land¹¹ og inspirert av nyere teoretiske arbeider om sosial endring,¹² vil jeg i denne artikkelen forsøke å skissere en modell for utviklingsplaner med sikte på økt velferd i marginale områder.

Artikkelen var ment som en kritikk av det han kalte mønsterplanlegging, det vil si planlegging etter et mønster som oppfattes som mål. Hans alternative modell benevner han som *generativ planlegging*. Der mønsterplanlegging er opptatt av «å fikse et mønster som en oppfatter som mål»,¹³ og som en så søker å realisere ved bruk av ulike virkemidler, er det generative planleggingsperspektivet mer opptatt av at planlegging skal innebære «*innngrep i en pågående prosess*». Han omtalte mønsterplanlegging som en prosess der en begynner med å velge M_2 , det vil si det mønster / den mål-

⁶ Op.cit.: 20.

⁷ Ibid.

⁸ Brox, O. (1981). *Fem forsøk på å planlegge Nord-Norge*, 24. Stensil. Tromsø: Universitetet i Tromsø.

⁹ Den første teksten til artikkelen ble trykt opp i flere publikasjoner som *BAF-nytt* utgitt av Bergens Arkitektforening, nr. 8 1971, i *Artikkelsamling 2* utgitt av Populistiske Arbeidsgrupper i Bergen 1972, i Daun, Børjeson og Åhs 1974 og i Brox 1995: 104.

¹⁰ Brox 1972: 67.

¹¹ Brox 1966, 1969 a og b og 1970.

¹² Her viser han til Fredrik Barth 1966 og 1967.

¹³ Brox 1972: 67.

setting en ønsker å realisere. Det innebærer da ofte at M_1 , det nåværende mønsteret / nåsituasjonen, tolkes i lys av M_2 .

Brox argumenterer for at vi først må gi grundig oppmerksomhet til nåsituasjonen i kommunesamfunnet, M_1 , og da bygd på teori om sosial endring, jevnfør Fredrik Barths artikkel «On the Study of Social Change».¹⁴ Det manifeste mønsteret, det vil si fysiske og sosiale trekk som eksisterer i nåtid ved oppstart av en planprosess, kan «mest fruktbart forstås som aggregerte konsekvenser av menneskelige beslutninger».¹⁵ Det vi derfor må forstå for å kunne planlegge slike samfunn, er de prosessene som skaper slike mønstre.

Når en i kommunal planlegging vil endre på M_1 , for eksempel i retning M_2 , blir det viktig å forstå beslutningstakerens faktiske grunner til at utgangsmønsteret er som det er, og deretter de valgsituasjoner / det handlingsrom som synes å være til stede for beslutningstakerne. Innenfor mønsterplanlegging er planleggeren opptatt av å formulere mål for framtidige situasjoner, for eksempel ønsket bosettingsmønster, mens innenfor den generative planleggingsformen er planleggerens oppgave mer å avdekke og «fjerne begrensninger for befolkningens strev etter å realisere sine verdier».¹⁶ Husholdninger basert på allsidig utnytting av lokale ressurser (fisker-bonde-husholdet) var gjerne grunnenheten og beslutningstakeren for Brox når temaet var utvikling i og av lokalsamfunn.

Han understreker videre at det vanligvis ikke er vanskelig å avdekke slike begrensninger/ «flaskehalser», blant annet fordi folk selv melder ifra om slike problemer. Dermed virker planlegging så langt å være uproblematisk. Det problematiske kan imidlertid ligge i det Brox omtaler som *utilsiktede* konsekvenser av nye handlingsalternativer på grunn av et endret handlingsrom. En slik konsekvens er at forutsetningen om *homogenitet*, det at alle er i samme tilpasningssituasjon, ikke alltid er til stede. Tiltak rammer gjerne ulikt; de oppfattes som fordelaktige for noen, uheldige for andre. En del slike konsekvenser kan forutsettes og bli tatt hensyn til, men ikke alle. Brox nevner som eksempel blant annet endringer i folks verdsettinger og verdensbilde. Det betyr at det som i utgangspunktet kunne synes enkelt ved generativ planlegging, det å avdekke og fjerne flaskehalser for innbyggere og husholdninger, i praksis er langt mer komplisert. Hans svar tilbake er at planlegging *er* komplisert, «at f.eks. regio-

¹⁴ Barth 1967.

¹⁵ Brox 1972: 69.

¹⁶ Brox 1972: 71.

nalt utviklingsarbeid *krever* både en stor datamasse og stor oversikt, om den skal være effektiv».¹⁷

Til sammenlikning står mønsterplanlegging fram som «enklere» i og med at den alltid kan vise til et fiksert mønster eller et sett av målsettinger. For Brox blir dette for enkelt, og han viser blant annet til planleggingen av Nord-Norge.¹⁸ Han argumenterer for at (1) den generative modellen gjør det mulig å relatere store mengder data til hverandre, at (2) den ved å gi innsikt i menneskelige valgsituasjoner både gir muligheter for *prediksjon* og for utvalg av virkemidler med hensyn til konsekvenser, og at (3) den er mindre *pretensios* enn mønsterplanlegging i og med at (4) den er mer *realistisk* og praktisk nyttig.

Brox bruker de tre siste sidene av artikkelen til å vise at generativ planlegging innebærer muligheter til både å forenkle planleggingsarbeidet og gradvis *redusere* behovet for planlegging. Dette kan oppnås ved å utvikle *lokale* organisasjonsformer som fanger opp og løser problemer på en pragmatisk måte. En relevant oppgave for sentral planlegging blir her å skape og vedlikeholde *forutsetninger* for slike lokale organisasjonsformer. Brox påpeker at studier av lokalsamfunn har vist at under visse forutsetninger vil lokalsamfunn levere et minimum av problemer oppover i systemet, dels fordi de rett og slett ikke oppstår, dels fordi de blir løst ad hoc gjennom «slektskap eller andre former (sic) for nettverk, felles religion, sladder og andre subtile sanksjoner (eks. eldreomsorg og sosial kontroll)».¹⁹ Han påpeker også at markedet innebærer mulighet til reduksjon av planleggingsbehovet.²⁰

Oppsummert er Brox' argumentasjon for generativ planlegging at en ved å studere pågående prosesser, kartlegge muligheter og begrensninger og hvilke målsettinger folk forfølger, kan relatere tiltak *direkte* til disse målsettingene. Dette er langt å foretrekke framfor mønsterplanleggingens mer politisk vedtatte mål om hva som «er det 'beste' for regionens befolkning, 'i alle fall på lang sikt'».²¹ Et siste og avsluttende poeng for Brox er at generativ planlegging både gir muligheter for og *nødvendiggjør* kommunikasjon mellom planlegger og de som planleggingen forutsetningsvis skal være til fordel for, på en måte en aldri kan realisere gjennom mønsterplanlegging.

¹⁷ Brox 1972: 74.

¹⁸ Brox 1981.

¹⁹ Brox 1972: 76.

²⁰ Brox 1972: 77.

²¹ Brox 1972: 77.

Et viktig og fortsatt svært relevant poeng er at vi i planprosesser ikke for raskt definerer mål for en ønsket framtid for lokalsamfunnet. Først må en kartlegge og forstå si nåtid, med utgangspunkt i lokale aktører sine problemer og utfordringer, pågående endringsprosesser og stedets fysiske og sosiokulturelle trekk. Dernest kan en utforme mål for framtida bygd på analysen av nåtida.

Dit vi ikke vil

Boka *Dit vi ikke vil* ble publisert i 1995, med andre ord mer enn 20 år etter de første plantekstene, og representerer på mange måter en helt annerledes tilnærming til planlegging. Undertittelen *Ikke-utopisk planlegging for det neste århundre* inviterer til å tenke nytt om planlegging i et stadig mer komplekst samfunn. Dette er ei bok der Brox spiller på levd liv som forsker, politiker og aktivist for å skrive ut en helhetlig posisjon for planlegging i teori og praksis.

Brox slår innledningsvis fast at modernitetens nøkkel- og honnørord er *planlegging*.²² Han leverer en sterk kritikk av rådende global og nasjonal samfunnsutvikling, men velger likevel å skrive ei bok «i håpets tegn» og i en tiltro til at *kunnskap* frigjør.²³ Kritikken mot sentralstyrt, helhetlig målfokusert planlegging står fast. Et samfunn kan rett og slett ikke planlegges som om det er en organisasjon etter modellen «først mål, så kurs».²⁴ Han tar et oppgjør med hele forestillingen om utopitenkning og planleggingsoptimisme, med støtte fra blant andre laissezfaireideologen Friedrich Hayek og filosofene Karl Popper og Jon Elster. Brox var enig med Hayek i at «*samfunnet ikke var, og heller ikke kunne bli, et bevisst skapt produkt, men en samlet, utilsiktet konsekvens av svært mange menneskers handlinger*».²⁵ Men der stopper enigheten. Brox argumenterer mot Hayek der Hayek avviser enhver form for utilitaristisk utopitenkning som styring gjennom planlegging forstås som. Planlegging med mer beskjedne ambisjoner, f.eks. forsøk på å unngå klart uheldige tilstander, rammes ikke av denne kritikken hevder Brox.²⁶ Han henter fram igjen de negative erfaringene med å planlegge Nord-Norge etter

²² Brox 1995: 10.

²³ Brox 1995: 13.

²⁴ Brox 1995: 24.

²⁵ Brox 1995: 31.

²⁶ Brox 1995: 32.

krigen, men også eksempler på nyere politiske forsøk på helhetlig samfunnsendring og -styring. Med utgangspunkt i en kunnskapsteoretisk drøfting støtter han seg til Popper, som hevdet at det å definere kriterier for hva som vil være det gode liv for folk flest i neste generasjon, er umulig. Fra Jon Elster trekker han fram følgende: «[D]er som man søker de beste midler for å realisere et gitt mål, er det høyst sannsynlig at man vil mislykkes.»²⁷

«Det vi kan enes om, er negative mål», sier Brox.²⁸ Det vil si en planlegging der fokus ikke er på positive mål og urealistisk vekst, men heller på å arbeide for å unngå de mest negative konsekvensene av pågående utviklingstrender gjennom improvisasjon og navigasjon i ukjent terreng. Det er folks daglige utfordringer slik de fortøner seg her og nå, som er utgangspunktet; «*negative mål kan være et langt bedre utgangspunkt for fremtidsrettet forskning enn positive mål eller samfunnsmodeller*».²⁹ Begrunnelsen for denne tenkningen er de mange krisene samfunnet står i, som klimakrise, aldring og andre dystopiske fortellinger om tilstander vi må forsøke å forhindre. Spørsmålet er hvordan. I et demokratisk, mangfoldig samfunn er det vanskelig å komme til enighet om en politikk på mange av disse områdene. Han sier: «Jeg tror mer på motsetninger enn at ting kan skapes i harmoni.» «*Vi vil aldri kunne bli enige nok til at positivt definerte mål for samfunnsutviklinga kan legges til grunn for politikk, forvaltning og planlegging*».³⁰ I stedet bør vi navigere oss ut fra dystopiske fortellinger om dit vi ikke vil. Det er sannsynligvis lettere å bli enige om det en ikke vil, det en vil unngå, enn å bli enige om hvordan samfunnet positivt burde være innrettet, hevder han.

Brox' alternative tilnærming er å søke det akseptable, og det å «få ting gjort». Det er dette han presenterer som sin hovedide med boka: «Å droppe de visjonære, positive forestillingene om hvordan samfunn burde være innrettet [...], og heller satse på å unngå de ulykker som truer med å ødelegge samfunnet.»³¹ Det gjelder å fjerne flaskehalser for lokale enheters livs- og næringsutfoldelse, redusere de farer som truer oss alle, og løse konkrete problemer.

²⁷ Brox 1995, utledning av Elster (uten referanse).

²⁸ Brox 1995.

²⁹ Brox 1995: 64.

³⁰ Brox 1995: 63.

³¹ Brox 1995: 61.

Planteoretisk posisjon: *Broxinkrementalismen*: Om å ta tingene som de kommer

Om vi skal plassere Brox i en planteoretisk tradisjon, er det nærmeste vi kommer, inkrementalisme. Brox viser i flere arbeider til Charles Lindblom og begrepet «muddling through», som i planteorien er forbundet med inkrementalisme, eller det å gå skrittvis fram, uten at tilfeldighetene dermed får råde. Inkrementalisme «kan koste mindre og gi bedre resultat enn forsøk på å antesipere alle mulige problemer og prøve å eliminere dem på forhånd gjennom planlegging».³²

Inkrementalismens kronargument er at samfunn kun endres langsomt. Retningen er blitt sterkt kritisert for å fremme en konservativ reformisme der det ikke er rom for radikale grep, og der markedet har stor makt. Brox var ikke inkrementalist i denne betydningen. Tvert imot. Han hadde sterkt tiltro til folks egen problemløsningsevne, som han mente representerte et utnyttet potensial. Mennesket kan det det vil skriver han i boka *Dit vi ikke vil*. Med det mente han mennesker i organiserte fellesskap, ikke enkeltindividet. Den veldig pragmatiske og inkrementelle tilnærmingen til planlegging kommer ikke minst til uttrykk i avslutningen av *Dit vi ikke vil*: «Konkret innebærer altså planlegging for neste århundre at vi 1) er i stand til å bli enige om hvilke truende tilstander det er viktigst å unngå, 2) analyserer de prosesser som genererer disse tilstandene, og 3) klarer å samle oss om handlingsplaner som kan endre disse prosessenes forløp – marginalt, men tilstrekkelig til at de verste ulykkene ikke skjer». Slik kan vi unngå å komme dit vi ikke vil.³³ «Samfunnsplanlegging kan ikke være noe annet enn forsøk på å redusere innslaget av tilfeldigheter, eller mer konkret: Unngå uønskede konsekvenser av vår individuelle jakt på det gode liv.»³⁴ Mer helhetlig samfunnsplanlegging er viktigere enn noen gang før, sier han i samme artikkel. Dette er samfunnsplanleggingens rasjonale: å redusere de negative eller utilsiktede konsekvensene av handlinger eller eksternaliteter.

I artikkelen «Samfunnsplanlegging: Arkitekt eller doktor» lanserer Brox en slags renessanse for samfunnsplanlegging: «*Reparasjon av det som er dårlig, og vedlikehold av det som er bra, kan være bedre metaforer for planlegging enn arkitektur og visjon.*»³⁵ «Arkitekt» er her en metafor for planleg-

³² Ibid.

³³ Brox 2003: 79.

³⁴ Brox 2003: 74.

³⁵ Brox 2003: 75.

ging som et intendert produkt, mens «doktor» refererer til reparasjon og vedlikehold. Han argumenterer her for en helhetlig samfunnsplanlegging som han i tidligere arbeider har forholdt seg kritisk til. Brox ser for seg en mulig ny renessanse for samfunnsplanlegging, men i en ny form. Planlegging trengs for å unngå «miserer og gjøre kloke reparasjoner og vedlikehold av det som er bra. Samfunnsplanlegging forutsetter prosessanalyse på aktørnivå for å vinne innsikt i hvordan samfunnsmedlemmer agerer og reagerer på handlinger og tiltak. Det er viktig å identifisere hva som hindrer innbyggerne i å realisere viktige felles verdier, noe som vil variere, samt å lokalisere de begrensede åpninger som finnes for å hindre/stoppe ei utvikling som ingen ønsker seg.

Omtaler av Brox i samtid og nåtid

Brox' tekster om planlegging er overraskende lite referert. Artikkelen «Generativ planlegging» er kun kommentert i fire andre tekster. Mest omfattende er en artikkel av Georg Kamfjord,³⁶ skrevet innenfor et marxistisk perspektiv, tidstypisk for 1970-tallet. Den inneholder både en teoretisk og praktisk kritikk av generativ planlegging som planleggingsmodell og en kritikk av Ottar Brox' kritikk av mønsterplanlegging. Kamfjords konklusjon³⁷ er at generativ planlegging i sin teoretiske form må sies å være en planleggingsform som har i seg en mulighet til å legge forholdene til rette for menneskelig frigjøring og dermed en mulighet til realisering av menneskets evner og anlegg på samfunnslivets forskjellige områder. Den generative planleggeren vil kunne bidra til dette, som en «klassebevisst motekspert». Kamfjords «praktiske konklusjon» er mer kritisk:³⁸ *«Modellen synes ikke for meg å være noe praktisk planleggingsalternativ innen vårt borgerlig-demokratiske kapitalistiske samfunn.»* Dette blir for Kamfjord en form for idealistisk liberalisme *«hvor det forespeiles frihet for aktørene og lokalsamfunnet, uten at det tas stilling til de dominerende forhold som hindrer reell frihetsutfoldelse»*. Han påpeker samtidig at den generative modellen muligens er ment å ha en viss krisemaksimerende effekt gjennom politisk bevisstgjøring av folk på steder som bestemmer seg for å prøve ut modellen.³⁹ Når det gjelder Brox' kritikk av mønsterplanlegging, påpeker Kamfjord blant

³⁶ Kamfjord 1974.

³⁷ Kamfjord 1973: 18.

³⁸ Kamfjord 1973: 22.

³⁹ Ibid.: «Politisk konklusjon.»

annet at planlegging er en aktivitet som uunngåelig vil ha i seg et behov for å ha mål for framtida, og det vil en alltid i større eller mindre grad gjøre med referanser til nåtida. I praksis er forskjellen mellom den «nykonstruerte» generative planleggingsmodellen og den «oppkonstruerte» mønsterplanleggingsmodellen langt mindre enn det Brox hevder. Begge modellene tar hensyn til hva folk måtte ønske og mene, og hvordan man kan skaffe nok relevant kunnskap om de tilstander og prosesser som en gjennom planlegging ønsker å påvirke. Dermed omdøper Kamfjord Brox' modell til *generativ mønsterplanlegging*.

En annen forfatter som omhandler generativ planlegging, er Kerstin Bohm, i en tekst med tittelen: *Participatorisk planering*.⁴⁰ Artikkelen er et forsøk på å videreutvikle den generative planleggingsmodellen med særlig vekt på planleggerrollen. Når utgangspunktet for planarbeidet er et ønske om og behov for sosial endring, må planleggeren støtte all utforskning av en mulig ønsket framtid samt identifisere hva handlingsrommet er med hensyn til usikkerhet og risiko. Planleggeren blir slik sett «en advokat» for de en skal arbeide for og sammen med i planarbeidet, ifølge Bohm.

En tredje tekst som drøfter generativ planlegging, er Jørgen Amdam og Noralf Veggelands bok *Teorier om samfunnsplanlegging: En teoretisk introduksjon for planlegging av samfunnsendring*.⁴¹ Forfatterne tar her utgangspunkt i nestoren innenfor samfunnsplanlegging John Friedmann. I boka *Planning in the Public Domain*⁴² introduserer Friedmann den mye refererte firefeltsmodellen av ulike forståelsesformer innenfor samfunnsplanlegging: *policy analysis*, *social reform*, *social learning* og *social mobilization*. Amdam og Veggeland plasserer generativ planlegging innenfor forståelsesformen *sosial mobilisering / social mobilization*. De to andre planleggingsformene som Amdam og Veggeland plasserer i denne forståelsesformen, er *innovativ planlegging* og *transaktiv planlegging*. De to planleggingsformene som Brox har koplet til sin generative planleggingsmodell, nemlig *muddling through / inkrementalisme* og *mixed scanning*, plasserer Amdam og Veggeland i forståelsesformen *social reform*. De påpeker videre at Brox i sin modell målbærer mye av de samme ideer som Friedmann, ikke minst det Friedmann kaller *innovativ planlegging*. De støtter Kamfjords påpeking av at den generative modellen også er en normativ modell. Den gir en oppskrift på hvordan planlegging bør være. De hevder at Brox' kritikk av

⁴⁰ Bohm: 1976.

⁴¹ Amdam og Veggeland 1991.

⁴² Friedmann 1987.

mønsterplanlegging snarere er en kritikk av at storsamfunnets mål, verdier og normer blir lagt til grunn i lokal og regional samfunnsplanlegging i stedet for verdier og mål til de lokale aktørene. De påpeker at Brox' modell er like vanskelig å praktisere som Friedmanns modell, begge er utopiske, ikke minst når det kommer til troen på menneskers lyst og evne til «å lære og lære».

Ottar Brox har også selv i boka *Dit vi ikke vil* kort kommentert noen av disse innvendingene til hans tekster, først i forordet: «*Kritikken retter seg særlig mot at planleggerens egen posisjon ikke blir problematisert: Er planleggeren en slags objektiv Vårherre, i makthavernes brød, eller en opprørsleder? Dette spørsmålet har jeg latt være uklart også i denne boka – som spørsmålet er det i nesten all planleggingsteori.*»⁴³ En annen kritikk relaterer seg til negative mål. I vår samtid er slike mål allerede operasjonalisert, for eksempel det å redusere klimagassutslipp eller det å stoppe nedbygging av myr. Fordelen med negative mål, sier han, er at de holder alternativene åpne, og det øker mulighetene for å skape enighet. Her er det imidlertid lett å kritisere Brox. Negative mål som for eksempel å forhindre nedbygging av myr eller å redusere klimagassutslipp er det langt fra politisk enighet om. Konfliktene på disse områdene er mange. Negative mål er også mål. Men Brox var ikke naiv. Han tok selv opp en del av disse utfordringene og peker på at de negative målene man velger å fokusere på, må være nøye gjennomtenkte, de må åpne for alternativer, sier han.

Flokete problemer og realistisk planlegging: Brox i en ny tid

I samtlige tekster om planlegging, fra 1972 til 2003, markerer Brox en grunnleggende mistro til samfunnsplanlegging som en mål-middel-aktivitet: «Samfunnsplanlegging kan ikke være noe annet enn forsøk på å redusere innslaget av tilfeldigheter – eller mer konkret: Unngå uønskede konsekvenser av vår individuelle jakt på det gode liv.»⁴⁴ Mye av hans engasjement har vært å kritisere pågående samfunnsplanlegging, både som ide og praktisk aktivitet. Problemer må løses, men ikke nødvendigvis gjennom samfunnsplanlegging.

⁴³ Brox 1995.

⁴⁴ Brox 2004: 66.

Samtidig som Ottar Brox utarbeidet sin generative planleggingstekst, publiserte Horst Rittel og Melvin Webber sin artikkel om «wicked problems», eller «flokete samfunnsproblemer» på norsk.⁴⁵ Ett av hovedpoengene hos Rittel og Webber er at slike problemer må erkjennes og forstås, og leves med, på best mulige måte:

Planning problems are inherently wicked. As distinguished from problems in the natural sciences, which are definable and separable and may have solutions that are findable, the problems of governmental planning – and especially those of social or policy planning – are ill-defined; and they rely upon elusive political judgment for resolution. Social problems are never solved. At best they are only re-solved – over and over again.⁴⁶

Brox engasjert seg i mange slike problemer, som for eksempel klimakrisen, innvandring, fattigdom med flere, men uten å bruke begrepet *wicked problems*. Han hadde neppe lest Rittel og Webber. I dag er begrepet tatt i bruk ikke bare i faglige debatter, men i utstrakt grad også i offentlig politikk og forvaltning og i samfunnsplanlegging for å beskrive utfordringsbilder som er særlig innfløkte – kompliserte eller gjenstridige.

Det er de siste årene i stigende grad blitt argumentert for at samfunnsplanlegging må bidra til å løse konkrete utfordringer i nåtid, mer enn å invitere til flukt inn i en urealistisk framtid. Brox anvender selv begrepet «realistisk planlegging» på sin alternative planleggingsposisjon i sin 2003-artikkel, som han utlegger slik:⁴⁷ «at vi 1) er i stand til å bli enige om hva slags tilstander eller utviklingstrender det er viktigst å unngå, 2) at vi analyserer de spesifikke prosessene som genererer disse uønskede tilstandene, og 3) at vi er i stand til å sette i verk taktiske programmer for å modifisere disse prosessene – gjerne marginalt, men nok til å unngå å komme 'dit vi ikke vil'». Begrepet «realistisk planlegging» dukket ellers opp igjen som et operativt grep for snaue ti år siden.⁴⁸ Utgangspunktet var, og er fortsatt, at samfunnsplanlegging må ta inn over seg demografiske realiteter som folketallsnedgang og aldring, som også er eksempler på flokete problemer.

⁴⁵ Rittel og Webber 1973.

⁴⁶ Rittel og Webber 1973: 160.

⁴⁷ Brox 2004.

⁴⁸ Hagen, Higdem og Overvåg 2022.

Det finnes også andre elementer som med en viss velvilje kan leses inn i nyere planleggingsteoretiske retninger hos Ottar Brox. Her vil vi særlig trekke fram refleksjoner omkring behovet for improvisasjon og om planlegging som navigasjon i ukjent terreng. Dette er perspektiver på planlegging som vi finner hos framtreddende planteoretikere i dag, som for eksempel Jean Hillier, blant annet i hennes begrep om planlegging som strategisk navigasjon.⁴⁹

Hva står igjen etter Ottar Brox på plansida?

«Ottar Brox er en institusjon i Norge.» Slik starter et intervju med Ottar Brox gjennomført av sosialantropologen Halvard Vike.⁵⁰ Tittelen var: «Dialektikeren fra Senja.» Karakteristikken er ment å vise til Ottar Brox' omfattende virke både som politiker, forsker og samfunnsdebattant.

Brox' akademiske virke startet med kritikk av rasjonell, toppstyrt planlegging slik den ble implementert i etterkrigstida. Men Brox bidro i liten grad til planleggingsteori med stor P. I minimal grad refererte han til andre planforskere eller deltok i sentrale akademiske diskurser på feltet. Han argumenterte for nedenfra og opp-planlegging, på lik linje med mange andre samtidige planforskere, men han forholdt seg ikke direkte til andres bidrag. Kun unntaksvis har han referert til noen få som tenkte og argumenterte i samme baner som han selv. Kritikken av rasjonalitetsbegrepet går igjen i mange arbeider, især de tidlige arbeider, men her er han jo langt fra alene. Artikkelen om generativ planlegging kan likevel sies å være et forsøk på å bidra til planleggingsteorien med et nedenfra- og opp perspektiv, med lokalsamfunnet som planenhet. Arbeidet ble aldri helt fullført og er i liten grad blitt et referanseverk.

Brox publiserte ikke så lite på engelsk, men disse publikasjonene dreide seg ikke om planleggingsteori og var like vidtspennende som forfatterskapet ellers, fra fiskeripolitikk, rural utvikling, entreprenørskap, husholdsøkonomi og perspektiver på allmenninger. Hans faglige oppmerksomhet var først og fremst rettet mot å endre norsk politikk og i mindre grad «polemisere» med internasjonale størrelser på planfeltet. «*Men det har for meg aldri vært viktigere enn å nå fram i norsk politisk offentlighet*», sier Brox

⁴⁹ Hillier, 2011.

⁵⁰ Vike 2010.

i intervjuet med Halvard Vike om hvordan han prioriterte mellom meritterende publisering og det å bidra til det offentlige ordskiftet.⁵¹

Det meste han skrev om planlegging, ligger langt tilbake i tid, på 1960- og 1970-tallet, og har derfor begrenset relevans i dag. Han oppfattet planlegging som «*mer eller mindre bevisste forsøk på å gripe inn i prosesser som i hovedsak er 'spontane', forsøk på å påvirke det mønsteret som aggregeres av mange aktørers strev etter å gjøre det beste ut av situasjonen*».⁵² Dagens samfunn er radikalt annerledes enn da Brox skrev disse tekstene. Plansystemet er et helt annet i dag, ikke minst langt mer inngripende og komplekst enn det Brox forholdt seg til. Hans bidrag til samfunnsanalyse styrer stort sett unna planlegging som et etter hvert svært så omfattende praksisfelt.

Det er da heller ikke mange innenfor planfeltet i dag, verken planforskere eller praktikere, som har latt seg synlig påvirke og inspirere av «samfunnsplanleggeren» Brox, her bedømt ut fra antall artikler, bokbidrag eller referanser i artikler og bøker. Brox forholdt seg i liten grad til norsk planvirkelighet. Han har heller ikke deltatt i debatter om norsk planlegging eller gitt innspill til de mange reformer som det norske plansystemet har gjennomgått over mange tiår, verken om planlovgivning, plantyper eller planmetoder. Han har heller ikke i tekstene sine forholdt seg til pågående evaluerings- og utviklingsarbeid. Hans engasjement har primært operert på et samfunnsmessig metanivå. Slik sett kan ikke samfunnsplanlegging ha vært et viktig tema for Brox i den betydning at han hadde ambisjoner om å bidra teoretisk eller til konkret endring av lokal, regional og/eller nasjonal planleggingspraksis.

Brox forholdt seg verken til plan- og bygningsloven eller plansystemets oppbygning og hvordan det legger rammene for all offentlig planlegging i dag. De første kommunale planene hadde jo navnet «generalplan», som ikke har noe med generativ planlegging å gjøre. «Kommunalisering» av planleggingen, der kommunene gjennom det lokale demokratiet har fått planmyndighet over sitt territorium, må man likevel kunne si er i Brox' ånd. Men han var i overraskende liten grad opptatt av dette nivået. Han var heller ikke opptatt av styrkingen av statsforvalterembetet og den statlige styringen av kommunesektoren. Kommunale planleggere får lite hjelp til å håndtere sin planhverdag ved å lese Brox.

⁵¹ Vike 2010.

⁵² Brox 1981: 12.

På den annen side har mange av revisjonene av plansystemet opp gjennom årene tatt inn mye av kritikken fra Brox, ikke minst når det gjelder å tillegge kommunene avgjørende betydning som planmyndighet. Elementer fra prinsipper fra generativ planlegging kan gjenfinnes i den type planlegging som siden 1965 har foregått i kommunal regi. Ingen kommunal planlegger kan i dag gå i gang med å formulere framtidsmål uten først å ha foretatt en grundig analyse av innbyggernes utfordringer og behov. Innføringen av kommunal planstrategi i samtlige kommuner krever en kunnskapsbasert situasjonsanalyse før arbeid med overordnede målformuleringer tar til.

Planteorien er over tid blitt mer og mer pluralistisk og har gått i flere retninger. Med en viss velvilje kan noe av tankegodset fra Brox gjenfinnes i flere nyere tilnærminger, uten at det nødvendigvis er gitt at det er Brox som har vært inspirasjonskilden. Brox er blitt «common knowledge».

Oppsummert vil vi trekke fram følgende fire punkter som viktige planmessige bidrag fra Brox:

- en forløper for planlegging nedenfra
- vektleggingen av å forstå sammenhenger og prosesser bak det eksisterende mønsteret, og det å kartlegge handlingsmuligheter
- bidrag til en dystopisk plantenkning med utgangspunkt i negative mål som representerer et høyst aktuelt perspektiv på planlegging for samfunn som står i mange typer kriser i dag

Brox' bidrag er kanskje først og fremst relatert til det å forstå sammenhenger og mulige uuntenderte konsekvenser av så vel enkeltaktørers handlinger som av tiltak som en plan iverksetter, altså tenkning omkring eksternaliteter. Dette er noe som kan stimulere planleggere til å gjøre dypere analyser. Det å tenke i worst case-scenarioer er jo ikke ukjent for planleggere, men gjøres kanskje ikke så ofte. Planleggere må i dag forholde seg til et plansystem som kanskje sterkere enn før er basert på strategisk mål–middel–tenkning. Samtidig må det sies å være i Brox' ånd at kommunal planlegging i dag starter med å jobbe fram et solid kunnskapsgrunnlag før en går i gang med å formulere mål for kommunesamfunnets utvikling. Kanskje bør plankritikken i dag rettes mot hvilken kunnskap som innhentes, og hvordan. Er den basert på en forståelse av sosiale prosesser, eller baserer den seg utelukkende på statistikk og kvantitative kartlegginger? Ideer om

lokal kunnskap og medvirkning er blitt legitimt i lokal planlegging, og denne fasen av planleggingen kan fortsatt hente inspirasjon fra det generative planleggingsperspektivet til Brox.

Selv om Brox var opptatt av dagsaktuelle samfunnsproblemer, opererte han analytisk på et metanivå, dog med konkrete empiriske eksempler som imidlertid hadde mer karakter av anekdoter enn empiri. Det er sammenhengene som ligger bak observerbare problemer, han var opptatt av å forstå og analysere. Brox reiser de store spørsmålene. Hva slags sosiale prosesser ligger bak de samfunnsutfordringene vi står overfor? I den forstand var han mer mikroøkonom enn planforsker.

Helt til slutt vil vi også trekke fram hans betydning for etableringen av den tverrfaglige utdanningen av samfunnsplanlegging ved UiT. Brox var pioneren og den først ansatte professoren når dette utdanningstilbudet ble etablert i 1972. En planleggerutdanning med utgangspunkt i lokalsamfunnets problematikk var Brox' ide. Studiet eksisterer den dag i dag, utviklet og utvidet med bachelor-, master- og ph.d.-studier, men fokuset på lokalsamfunnet er noe nedtonet. Den tverrfaglige tilnærmingen til studiet er imidlertid videreført.⁵³

Referanser

- Amdam, J. og Veggeland, N. (1981). *Planlegging for samfunnsendring: Innføring i teoriar om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, J. og Veggeland, N. (1991). *Teorier om samfunnsplanlegging: En teoretisk introduksjon for planlegging av samfunnsendring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barth, F. (1967). On the Study of Social Change. *American Anthropologist*, 69(6), 661–669.
- Bohm, K. (1976). *Participatorisk planering*. Stockholm: Nordplan.
- Brox, O. (1966). *Hva skjer i Nord-Norge?* Oslo: Pax Forlag.
- Brox, O. (1972). Generativ planlegging. I *Artikkelsamling 2*. Bergen: PAG.
- Brox, O. (1974). *Generativ planering*. Stockholm: Nordplan.
- Brox, O. (1989). *Praktisk samfunnsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brox, O. (1992). Fem forsøk på å planlegge Nord-Norge, 13–44. I Veggeland, N. (red.): *Planleggingens muligheter. 2. Forvaltning av regionene*. Oslo: Universitetsforlaget.

⁵³ Aarsæther 2024: 24.

- Brox, O. (1995). *Dit vi ikke vil – ikke-utopisk planlegging for neste århundre*. Oslo: Exil.
- Brox, O. (2003). Samfunnsplanleggeren: Arkitekt eller doktor? *Plan*, 3 (4), 74–79.
- Brox, O. og Handegård, O. (1972). *Landsdelsplanen for Nord-Norge – kritikk og alternativ*. Stensilserie A. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Daun, Å., Børjeson, B. og Åhs, S. (red.) (1974). *Samhällsförändringar och brottslighet*. Stockholm: Tiden.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Hagen, A., Higdem, U. og Overvåg, K. (2022). Planning to Meet Challenges in Shrinking Rural Regions. Towards Innovative Approaches to Local Planning. *Fennia*, 200(2), 175–190.
- Hillier, J. (2011). Strategic navigation across multiple planes: Towards a Deleuzean-inspired methodology for strategic spatial planning. *Town planning review*. 82 (5), 503–527.
- Kamfjord, G. (1974). Generativ mønsterplanlegging. *Sosiologi i dag*. Nr. 1.
- Lindblom, C. (1973). The Science of Muddling Through. I Faludi, A. (red.): *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- NIBR (2003). *Den sikre tvilen: Ottar Brox i norsk samfunnsforskning og samfunnsdebatt*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Rittel, H. W.J. og Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Vike, H. (2010). Dialektikeren fra Senja. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 21(1), 46–59.
- Aarsæther, N. (red.) (2024). Samfunnsplanlegging gjennom 50 år. *Septentrio Reports*, 2. Tromsø: UiT Norges arktiske universitet.