

Rusfag nr. 1–2011



Av: Øystein Gravrok og Bjørn Hauger,  
KoRus-Nord

Hvis du tenker deg en kommune som et stort hav, rusmiddelpolitisk handlingsplan som en av flere båter i dette havet og en kommunalt ansatt helse- eller sosialarbeider som har fått i oppgave av båteierne, kommunepolitikerne, å lose båten gjennom vanskelige farvann frem til en trygg havn – ja, da har du et bilde av hvordan mange av kommunalt ansatte plankoordinatorer<sup>1</sup> for rusmiddelpolitisk handlingsplan opplever sin hverdag.

## Loser i vanskelig farvann

### – refleksjoner over kommuners tilnærming til arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan

Farvannet oppleves vanskelig blant annet fordi retningen planarbeidet, eller båten, skal gå i, ikke er gitt. Andre utfordringer er håndteringen av statlige krav, kommunal politikk, faglighet og befolkningens deltagelse i arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan. Tross disse strabasiøse seilasene har losene et genuint ønske om å bringe arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan i havn. Med denne artikkelen ønsker vi å tydeliggjøre skjærene i et vanskelig farvann og diskutere hvordan losene kan forhindre en grunnstøting og dreie «planskuta» inn mot en bedre kurs slik at kommunenes ruspolitiske arbeid når frem til ønsket havn.

1 Plankoordinatorer, betegnelse på kommunalt ansatt med ansvar for å planlegge gjennomføre arbeid med rusmiddelpolitisk handlingsplan. Andre navn som også benyttes er planlegger eller prosjektleder.

«Losene» det refereres til i denne artikkelen er kommunalt ansatte helse- og sosialarbeidere fra elleve nordnorske kommuner som har fått ansvar for gjennomføring av rusmiddelpolitisk handlingsplan i egne kommuner. Disse deltok i perioden 2008 til 2010 på en arbeidsseminar-rekke i regi av KoRus-Nord<sup>2</sup>, med fire møtepunkter og veiledning mellom samlingene. Utgangspunktet for valg av kommuner var Statens Institutt for rusmiddelforskning, SIRUS, sin kartlegging av Rusmiddelpolitiske handlingsplaner i norske kommuner. Av denne kartleggingen framgikk det at mange kommuner ikke hadde prioritert dette arbeidet. I kjøp-

2 Noen av deltakerne fulgte også en «plan-utdanning» ved Høgskolen i Narvik.

vannet av denne kartleggingen ble nordnorske kommuner invitert til å delta for å styrke kompetansen knyttet til hvordan legge opp og gjennomføre planprosesser på dette området. Elleve kommunene meldte sin interesse, men tre stykker falt fra underveis i prosessen. Det er fra arbeidet med disse kommunene vi har hentet vår empiri til denne artikkelen. Hvis en fortsatt holder seg til båtmetaforene er det særlig tre spørsmål som opptar oss i denne artikkelen i tilknytning til kommunenes arbeidet med Rusmiddelpolitisk handlingsplan.

Disse er;

- » Hvilken kurs (planprosess) er det som legges opp til i kommunene for «båten» rusmiddelpolitisk handlingsplan?
- » Hvilket eierforhold har båtneierne (politikkerne) og passasjerer (befolkningen) til båten «rusmiddelpolitisk handlingsplan»?
- » Er det behov for kursendring, og i så fall hvordan kan kursen (planprosessen) endres?

### Hvilken kurs velger kommunene?

Spørsmålet om hvilken kurs - eller om en vil hvilken planteori som legges til grunn i kommunene for «båten» rusmiddelpolitisk handlingsplan er interessant fordi dette kan si noe om hvorfor planprosesser blir som de blir.

Mange kommuner tar utgangspunkt i den lovpålagte alkoholpolitiske handlingsplanen (retningslinjene) når de går i gang med rusmiddelpolitisk handlingsplan. Årsakene til dette kan blant

annet knyttes til at da alkoholloven ble revidert ble kommunene gitt større frihet til å vurdere sitt alkoholpolitiske arbeid ut fra lokale forhold. I tillegg anbefales kommunen å sette det alkoholpolitiske arbeidet inn i en større sammenheng. Det er mange begrunnelser for dette: Rusmiddelproblemer er sammensatte og blandingsmisbruk er utbredt. Omfanget av rusproblemer i en kommune må sees i lys av det som skjer i andre samfunnssektorer, et perspektiv som også blir tydeliggjort i den nylig reviderte Plan og bygningslovens påpekning av økt folkehelseperspektiv i kommunal planlegging. Andre forhold som taler for å sette det alkoholpolitiske arbeidet inn i en større sammenheng er kommunens behov for å tilrettelegge for gode oppvekstmiljø, god kvalitet på det forebyggende arbeid, muligheter for bolig- og behandlingstilbud og kvalifiserende tiltak (skole og utdanning) for rusavhengige. Alt dette er eksempler på politikkområder som får betydning for utviklingen av rusmiddelproblemer i en kommune.

For å få til dette anbefales det fra statlig hold at kommune utarbeider *helhetlige* rusmiddelpolitiske planer. Målet er at disse planene skal ha en *reell* innflytelse på totaliteten av de forholdene som har betydning for utvikling av rusmiddelproblemer i kommu-

nen. Men det er ikke nødvendigvis slik at intensjonene som ligger til grunn for utarbeidelse av en helhetlig Rusmiddelpolitisk handlingsplan passer som «hånd i hanske» i den rådende plantenkningen

Våre erfaringer er at det i tilknytning til hvordan kommunene tilnærmer seg spørsmålene «hva er en plan» og «hvordan drive planlegging» vi finner flere av årsakene til hvorfor mange plankoordinatorer sliter i sitt arbeid.

i kommunene. Våre erfaringer er at det i tilknytning til hvordan kommunene tilnærmer seg spørsmålene «hva er en plan» og «hvordan drive planlegging» vi finner flere av årsakene til hvorfor mange plankoordinatorer sliter i sitt arbeid. Et kort tilbakeblikk på utvikling av kommunale planleggingen i Norge kan gi oss en større forståelse av dette.

### **En teknisk attityde i planer og prosesser**

I Norge har man i offentlig sektor i etterkrigstiden og fram til i dag hatt et sentralisert planleggingssystem med sentraliserte prosedyrer overfor lokalsamfunnene. Det var gjerne ingeniører og arkitekter som i samspill med økonomer sto for oppbyggingen av lokalsamfunnene etter krigen. Dette representerte en teknisk og hierarkisk planprosess, hvor demokratisk innflytelse var redusert til medvirkning og høringsrett på bestemte punkter i prosessen, og ikke som en kontinuerlig prosess (Pløger 1998).

Samfunnsplanleggingen i Norge har tradisjon for å være ekspertdrevet. Med dette mener vi at en har søkt å finne årsaker til problemer og deretter identifisere og sette inn løsninger basert på vitenskapelig teori om årsak/virkning, også betegnet som instrumentell rasjonalitet eller rasjonell planlegging (Amdam 2000, Farner 2008, Braaten 2010). I en slik tradisjon oppfattes planlegging som et virkemiddel – et instrument – for effektiv problemløsning, og for å oppnå ett eller flere klart definerte mål. Hvordan planleggingen skulle gjennomføres hadde gjerne en oppskriftsmessig form fra start til måloppnåelse. I en slik tekning handler de som deltar i planprosessen rasjonelt og man går implisitt ut ifra at de har

full oversikt over alle mulige konsekvenser som planarbeidet innbefatter. Ser en på hvilket vitenskapsideal en slik instrumentell planpraksis representerer, ligger den nært opp til positivismens fire sentrale idealer om å være spesialisert, stabil, standardisert og etterprøvbar. Slike kunnskapssyn tar i liten grad innover seg usikkerhetsmomenter som ustabilitet og kompleksitet, og det har vært hevdet at med et slikt utgangspunkt er man dårlig rustet til å håndtere målkonflikter (Farner 2003).

### **Planlegging av rusarbeid**

Tar vi utgangspunkt i kommunenes arbeid med den lovpålagte alkoholpolitiske handlingsplanen kan vi forenklet si at denne er bygd på en *rasjonell* planleggingsmodell. Dette ser vi blant annet gjennom skillet mellom de som utreder denne planen (skriver planen), de som vedtar planen (kommunestyret) og de som skal gjennomføre planen (kontrollerende myndigheter). Innenfor et rasjonelt paradigme antar man at menneskene som skal forholde seg til planen, eller gjennomføre planen opptrer forutsigbart og rasjonelt. Etter at en plan er vedtatt forventer man at menneskene forholder seg lojalt til retningslinjene, eller jobber lojalt for å nå målene. Dette er forholdsvis enkelt å få til når man skal lage en plan som handler om skjenkebevillinger og åpnings- og lukketider for ølslag i butikker, puber og restauranter. Sanksjonene for de som ikke følger planene kan være store (miste skjenkebevilling). Sannsynligheten for at næringslivet og andre følger de vedtatte retningslinjene er derfor store.

Bruker man den samme planleggingsmodellen på områder der man ikke kan

regulere folk sine handlinger gjennom sterke sanksjoner (jfr. røykeloven), men hvor man tvert i mot er avhengig av frivillighet, eller en indre motivasjon for å følge en plan, eller jobbe for et mål er sannsynligheten for å lykkes liten. En større studie viser at planer som er «pådyttet» andre i liten grad har sannsynlighet for å lykkes (Kotter, 2000). En av grunnene for at man ikke lykkes med en slik rasjonell tilnærming er ofte at «virkeligheten roter det til» ved at de involverte ikke holder seg til «avtalt logikk» og tar beslutninger før planene er ferdig. Dette har vi også sett i forbindelse med arbeid med individuell plan for rusavhengige, der brukernes komplekse hverdagsliv kan være vanskelig å kartlegge og at brukernes egne mål kan endre seg gjennom en planprosess (Gravrok, Andreassen og Myller 2008). Slike planprosesser vil kunne fremstå som et rent ritual uten reel betydning, en «skuffeplan» (Amdam 2000, Farner 2003).

Det interessante er likevel at denne rasjonelle og instrumentelle planteknikken knyttet til ulike samfunnsoppgaver i norske kommuner fortsatt er så dominant, slik vi oppfatter det i våre samarbeidskommuner. Dette gjelder ikke bare i kommunenes tekniske sektor, men også på helse- og sosialfeltet, og altså også i forbindelse med kommunes planlegging av rusarbeid. Dette var noe vi blant annet opplevde i vår tidlige kontakt med en del kommuner som ønsket hjelp i arbeidet med rusmiddelpolitisk handlings plan.

Tilbakemeldinger som «det nytter ikke», «ingen bryr seg om vårt planarbeid», «planlegging fører ingen steds hen» er gjengangere i vår kontakt med helse- og sosialarbeidere som har fått ansvar for planlegging av rusarbeid i kommunene.

En av deltakerne spurte da: «*Har dere et skjema så vi kan fylle ut vår rusmiddelpolitiske handlingsplan slik at vi raskt får gjennomført planen? Lederen min har gitt meg et halvt år på arbeidet*»

En slik søken etter en «oppskrift» for planlegging av rusmiddelpolitisk handlingsplan kan være lett å forstå ut ifra blant annet stort tidspress i hverdagen. En annen plankoordinator på sin side vurderte å kopiere innholdet i nabokommunens plan og skrive store deler av innholdet inn i sin egen kommunes. Plankoordinatorne hevder da også at de i mange henseende har mistet troen på mye av den kommunale planleggingen som et brukbart verktøy for sitt eget arbeid. En av dem uttrykte i den sammenheng: «*Det jeg fort oppdaget, var at det var en generell «plantrotthet» blant ansatte i vår*

*organisasjon. De ga uttrykk for å være lei av lage planer for planens skyld. På sikt blir det mange planer som blir laget bare for å «tilfredsstille» en eller annen offentlig myndighet. Jeg oppdaget også at vi ikke hadde oversikt over hvor mange planer vi har og hvor mange av dem som ikke blir brukt, men som bare er lagt i en skuff*».

Denne uttalelsen er etter vår erfaring svært betegnede for kommunal planlegging generelt og kanskje planlegging av rusarbeid spesielt. Tilbakemeldinger som «det nytter ikke», «ingen bryr seg om vårt planarbeid», «planlegging fører ingen steds hen» er gjengangere i vår kon-

takt med helse- og sosialarbeidere som har fått ansvar for planlegging av rusarbeid i kommunene.

Noe av grunnen for liten interesse for dette arbeidet mener vi er å finne i den rasjonelle og instrumentelle måten å innrette planarbeid på. Dette er ikke plankoordinatorene nødvendigvis bevisste på, men har adoptert fra den rådende plantilnærmingen i egen kommune. Prosessene det legges opp til tar i liten grad hensyn til god involvering av viktige aktører i arbeidet.

### **Forankring av arbeidet**

La oss i det videre se litt nærmere på noen erfaringer knyttet til forankring av arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan.

Hvilket eierforhold har båteier og passasjerer til båten «rusmiddelpolitisk handlingsplan»?

Vender vi tilbake til båtmetaforen, finner vi at både passasjerene og eierne av «båten» rusmiddelpolitisk handlingsplan har lite kjennskap og eierforhold til båtens ferd. Sagt med andre ord, finner vi at både tematikken rusarbeid og hvordan prosesser omkring tematikken rus bør tilrettelegges, synes dårlig forankret hos både kommunens ledelse og i kommunenes befolkning. Dette er ikke spesielt for disse kommunene eller arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan. Manglende eierforhold til kommunale planprosesser hos både fagfolk i kommunen og hos brukerne finner en også i annen planlegging rundt rusarbeid, eksempelvis i arbeid med individuell plan for rusmiddelavhengige (Gravrok et al. 2008).

Det å forankre et planarbeid innebærer flere forhold. Selve forankringsbegrepet benyttes gjerne med henvisninger til at planlegging av en tematikk som psykiatri eller rus bør «feste seg» på øverste politiske og administrative nivå i kommunen eller at man ønsker et økt eierskap blant de som berøres av planes tiltak. Noe som i praksis innebærer involvering av både lokalpolitikere, fagfolk i kommunen og befolkningen som planen skal gjelde for. Forankring av planarbeidet handler derfor først og fremst om samhandling og avklaringer mellom ulike personer med ulike roller i lokalsamfunnet.

Ser vi disse idealene i sammenheng med erfaringene fra planarbeidet i kommunene som er tema for denne artikkelen, tegner det seg et uklart bilde omkring hva egne ledere og lokalpolitikere ønsket med Rusmiddelpolitisk handlingsplan. En plankoordinator uttalte i denne sammenheng at; *«min leder sier at jeg ikke trenger noe mer mandat enn at jeg bare skal sette i gang arbeidet og kontakte de jeg mener bør kontaktes etter hvert, dette ordner vi underveis hvis du skulle få problemer»*

En annen koordinator trakk foruten politikere også inn kommunens befolkning og uttalte: *«Utfordringen var og er delvis hvordan klare å få dette godt nok forankret hos politikerne og resten av kommunens ansatte, og hos resten av kommunens befolkning. Dette er en prosess vi tror vil ta lang tid da det kan se ut til at vi har begynt i gal ende.»*

Diskusjoner om uklare politisk mandat og dårlig forankring av arbeidet oppsto gjerne på bakgrunn av spørsmål fra KoRus-Nord om hva som egentlig var utgangspunktet for arbeidet med rusmid-

delpolitisk handlingsplan i hver enkelt kommune. Noen kommuner erfarte at planarbeidet deres var kommet i gang gjennom et påtrykk fra staten i form av krav eller lovnad om penger, andre at det var akutt hendelser omkring rus i lokalsamfunnet som aktualiserer rusmiddelpolitiske spørsmål. Nær halvparten av de deltakende kommunenes ansatte viste til at eksisterende plan trengte å revideres og at det var grunnen til at de trengte drahjelp fra blant annet KoRus-Nord for å dette gjort. En plankoordinator mente at i deres kommune var det noen ildsjeler som ønsket å få rusmatikken opp på dagsordenen, derfor ble planarbeidet satt i gang. Få konkluderte derimot med at planarbeidet, som de var satt til å gjennomføre, var basert på et veldig klart og definert ønske fra politikere eller øverste administrativ ledelse for å få et styringsredskap som kunne være nyttig for kommunens arbeid på rusfeltet.

Dette er interessant fordi alle årsakene som ble løftet frem kan være gode for å komme i gang med arbeidet, men når arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan ikke er forankret i kommuneledelsen og at de som berøres av planens tiltak er dårlig involvert, er forutsetningen for å lykkes dårlig. Da strander gjerne planprosessen eller planen blir et dokument for arkivet (kommunetorget.no 2011).

Erfaringer KoRus-Nord har fra andre samarbeidskommuner i Nord-Norge er at særlig politikerne trekkes for sent inn

*Erfaringer KoRus-Nord har fra andre samarbeidskommuner i Nord-Norge er at særlig politikerne trekkes for sent inn i planarbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan.*

i planarbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan. Man har med andre ord i slike tilfeller startet opp arbeidet uten at de som bør være bestillerne og skal være beslutterne har fått noen tydelig informasjon om at arbeidet var igangsatt. For liten forståelse fra de administrativt ansatte plankoordinatorerne om hva politikerne er opptatt av samt hvordan planen

skal fremstå hvis den skal være nyttig for lokalsamfunnet, kan være årsaker at slikt skjer. Et annet moment, som flere av plankoordinatorerne har pekt på, er at politikerne trenger mer kunnskap om hva en ruspolitisk plan er.

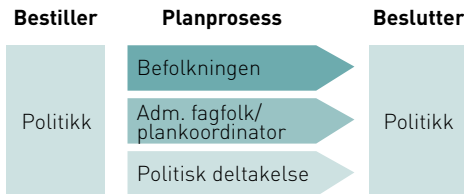
De mener politikerne trenger å kjenne til begrunnelsene for å lage en mer helhetlig plan. Det at plankoordinatorer i kommunen må drive et slikt aktivt arbeid for at politikere og andre i kommunen skal få et eierforhold til arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan vitner både om uklare roller i arbeidet og at personer opptre i roller med ulike logikker.

### **Ulike roller og logikker**

Ser vi nærmere på rollefordelingen i dette arbeidet er det i utgangspunktet liten tvil om at det er de politiske organene i landets kommuner som sitter med makten i planprosessen og skal konkludere. Samtidig er det viktig at de politiske organer står som oppdragsgiver. Reelt starter ofte en planprosess ikke bare som en lokalpolitisk ide, men like ofte som et statlig pålegg og ikke minst «press» fra grupper i lokalsamfunnet, for eksempel i etterkant av oppslag i media om ungdomsfyll eller beslag av narko-

tika. Legger en Plan- og bygningsloven til grunn for arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan, kan man se for seg tre definerte roller i planprosessen: *De faglige prosessdriverne* - det vil oftest si *administrasjonen* eller plankoordinatoren for rusmiddelpolitisk handlingsplan. *Befolkningen* - det vil være de som planleggingen berører, f.eks. målgrupper som ungdom, rusavhengige eller eldre, mer sektororienterte grupperinger som næringsliv, skole, idrettsliv osv. Det viktigste her er at det brede lag av innbyggere i planprosessen har krav på informasjon og gis god mulighet for deltagelse og innflytelse. *Lokalpolitikerne* må delta i hele prosessen -, i å godkjenne konklusjoner underveis og i direkte kommunikasjon med de ulike interesse gruppene.

Ut i fra et slikt ideal vil disse tre grupperingene kunne fordele seg slik i arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan:



Praksiserfaringer fra arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan i våre samarbeidskommuner vitner imidlertid om uklare rolleforståelser. Tilbakemeldinger om uklare politiske mandat for planarbeidet og om ulike målgrupper bør trekkes inn i arbeidet, er eksempler på dette. Grunner for at disse uklarhetene oppstår kan ligge i det som har vært betegnet som planaktørenes ulike logikker (Braaten, 2010). Ulik logikk vil i denne sammenhengen si at en plankoordinator har en faglig tilnærming til arbeidet gjen-

nom å blant annet legge opp til en analyse av «russituasjonen» i kommunen og foreslå strategier og faglig funderte tiltak, gjerne på tvers av de ulike områdene og tjenestene i kommunen. I tillegg vil plankoordinatoren i sitt arbeid avdekke sammenhenger i for eksempel ungdommers rusbruk og vold og skadeforekomster. Hun er gjerne også opptatt av å legitime behovet for å stadfeste viktigheten av egen innsats. En lokalpolitiker derimot har en annen tilnærming til kommunens ulike arbeidsområder. Han er gjerne en lekmann og har en problemforståelse bygget på erfaring og ideologi mer enn vitenskapelig innsikt. Politikernes forslag til løsninger er mer basert på skjønn enn på faglig viten. I tillegg har politikeren behov for merkesaker å profilere seg på. De ønsker ikke å bli upopulære hos sterke grupper i befolkningen (ibid). Den jevne lokalpolitikeren er derfor avhengig av tillit og en allianse med befolkningen der de gjerne har felles krav om flere og bedre tjenester. En administrativt ansatt plankoordinator, og gjerne ordfører, vil i tillegg måtte ha krav på seg om budsjett-disiplin. Dette kan oppleves som mostri-dende interesser (Vike 2004).

Befolkningens synspunkter kan beskrives som en tredje logikk, hvor ulike grupperinger i befolkningen vil delta aktivt med ulike saker de er opptatt av i øyeblikket. Det kan for eksempel være brukerorganisasjoner for rusavhengige eller et ungdomsråd. Det som er vært å merke seg er at noen grupper kan oppleve avmakt ved å ikke få delta i viktige planprosesser som angår deres liv (Skau, 2007). Det har derfor vært flere som har påpekt at planarbeid i større grad bør ha fokus på maktulikheter som eksisterer mellom befolkningen og fagfolk. For å forankre

planarbeid hos befolkningen har det vært pekt på at en må få i gang bedre prosesser som øker kunnskap og ferdighet omkring tematikken som det planlegges for. Fenomener knyttet til makt har tradisjonelt vært forsket på under overskriften empowerment (NOU, 1998). Empowermenttenkningen har i ulik grad satt fokus på hva og hvordan reell brukermedvirkning i kommunal planleggingen kan håndteres (Gravrok, 2000). Beslektede begreper «folkelige forankring» benyttes også i plansammenhenger enten av politikerne som vil legitimere sine forslag i «folket» eller når staten i form av føringer ber kommunene ha fokus på folkelig forankring og medvirkning. For eksempel har slik ordbruk blitt mye benyttet i kommunens «myke planlegging» som helse- og miljøplanlegging (Gravrok, 2005). Innenfor rusfeltet vil mye av planleggingen har som mål å påvirke målgruppers atferd. Forankring kan gjennom planprosessen foregå ved at brukergruppenes forståelse inkluderes i arbeidet i tillegg til at det kan være motiverende å delta i realisering av planens mål der det er aktuelt.

Som vi har sett vil idealet være å få til en samhandling mellom en rekke ulike aktører med ulike roller og logikker. Vår erfaring er at i arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan har mange kommuner ikke fått til denne samhandlingen, noe følgende utsagn fra en av plankoordinatorene fra en av samarbeidskommunene illustrerer: «Vi må få de tre fagene - fag, fornuft og følelser - til å henge mer sammen i arbeide.» Vi har med andre ord behov for en planpraksis i arbeidet med Rusmiddelpolitisk handlingsplan som i større grad inkluderer en praksis der ulike logikker og roller inkluderes bedre. Det vil vi se nærmere på i neste del.

### Hvordan kan kursen endres?

Vender vi nok engang tilbake til båtmetaforen har vi behov for å stake ut en bedre kurs for båten vår, rusmiddelpolitisk handlingsplan. En kurs som i større grad enn vi opplever i dag hindrer den i å grunnstøte og ikke komme i havn. Vi har erfaring med at en dreining mot mer kommunikativ planlegging kan være en farbar vei. Kommunikativ planlegging fikk medvind gjennom en internasjonal motreaksjon i siste del av 1990-tallet mot den strenge instrumentelle oppfatning av planlegging. Man så det økte behovet i den offentlige planleggingen for etablere et felles forståelsesgrunnlag for handlingene. Eksempelvis så en (og ser en) dette i forhold til tverrfaglig og tverretatlig samarbeid der kommunikativ handling ville være nødvendig for å sikre en felles referanseramme for både mål og funksjonelle arbeidsmåter. Man mente videre at planlegging først og fremst burde dreie seg om utvikling av sosial bevissthet gjennom å legge til rette arenaer for politisk diskurs og kommunikasjon (Kleven 2007). Det er først når de som skal være med på å gjennomføre en plan selv har fått være med på å utforme planen at man har mulighet for å lykkes. Det viktigste verktøyet man har for å skape en slik felles vilje er dialogen man har mellom de aktørene som har betydning for gjennomføringen av planen – både før planen vedtas og etter at den er vedtatt. En tenker seg at det som bestemmer utfallet av en plan i stor grad er avhengig av måten folk har blitt involvert på i planarbeidet. Liten og overfladisk involvering skaper lite handlingskraft (Pløger 1998, 2004).

Slike tilnæringsmåter innefor planfaget var inspirert av ideene til den politiske filosofen Jürgen Habermas og hans



argumentasjon om å fremme kommunikativ handling bygget på «tvangfri argumentasjon» som utgangspunkt for offentlighetens deltakelse og medvirkning i planleggingen. I Norge har kommunikative planleggingsstrategier i den senere tid blant annet vært benyttet i Partnerskap for folkehelse og Helse i plan (Ouff et al. 2010).

Selv om vi grovt sett kan snakke om to ulike plantilnærminger der den rasjonelle, instrumentelle er rådene, har det vært påpekt at man i norsk planpraksis benytter litt fra begge tradisjoner og har en pragmatisk tilnærming til planprosesser (Pløger 2004). Med pragmatisk mener vi at man i mindre grad skiller mellom teori og praksis fordi man ønsker å få til et effektivt samspill mellom fornuft og praksis i planprosessene. En pragmatisk planlegger er opptatt av det som er mulig her og nå, og vil søke beste mulig kompromiss. Det har vært hevdet at problemet med en slik tilnærming er at en bred etikkrefleksjon sjelden forekommer. Planarbeid i norske kommuner utføres av planleggere som «praktiske etikere». Dette fordi det ikke skjer dype refleksjoner over etiske spørsmål, men planleggerne har derimot noen etiske og/eller ideologiske grunnprinsipper som man mer eller mindre intuitivt anvender når man stilles overfor etiske valg i hverdagens planleggingspraksis. (ibid). Men man bør forvente mer av planleggerne, fordi planlegging ifølge Pløger er en prosess for å designe våre levekår, og planlegging bygger på en intensjon om å forberede livskvaliteten, noe som implisitt krever en vurdering av hva som er det «rette» å gjøre.

### En kursendring begynner

I vårt arbeid med kommunenes planarbeid skjedde det en kursendring i måten å tilnærme planprosesser i løpet av den toårige kontakten vi hadde med dem. Benytter vi igjen båtmetaforen så merket vi at plankoordinatorne et stykke ut i prosessen ønsket å få mer innblikk i hvordan man kunne legge opp en prosess slik at både båteierne og passasjerene viste større engasjement for båten, Rusmiddelpolitisk handlingsplan, sin ferd. Med andre ord man trengte å gjøre noen grep for å få «vind i seilene», og få båten på rett kurs.

Erfaringene disse plankoordinatorne hadde fra før var at innenfor rusfeltet generelt, og i arbeidet med rusmiddelpolitiske handlingsplaner spesielt, var fokuset – bevisst eller ubevisst – satt på de problemene som er oppstått (eller kunne oppstå) som et resultat av rusmiddelmisbruk. Det er imidlertid ikke gitt at det er lurt å ta i bruk en slik defensiv tilnærming når man skal jobbe med utvikling av helhetlige planer. Vi utfordret disse kommunene på hva som ville skje hvis deres planarbeidet i større grad fokuserte på hva kommunen, innbyggerne og organisasjonslivet ønsket å oppnå sammen, med andre ord ikke bare gjøre dette til en «elendighetsplan».

En slik tilnærming harmonerer med annen forskning omkring forebyggende arbeid i lokalsamfunn (Bunker og Alban 2006). Her poengteres det at særlig fokus på ønsket framtid har en mobiliserende effekt og skaper handlingsvilje hos folk (ibid). Betydningen av å mobilisere folk til å ønske å delta i planarbeidet var noe flere av våre samarbeidskommuner erfarte i sitt planarbeid. Ei koordinator

uttalte: arbeidsgruppas medlemmer erfarte: «Det var vanskelig å engasjere både gruppemedlemmer og andre aktører, blant annet politikere i planarbeid. De så ikke hensikten med alle disse planene som ble «tredd» ned over hodet på dem fra ulike myndigheter. Det ble etter hvert tydelig for oss i arbeidsgruppa at vi måtte finne en måte å få opp engasjement og eierskap til planen vi var bedt om å lage.»

I en annen av våre deltakerkommuner gjorde man lignende erfaringer om viktigheten av å få mobilisert folk. Her valgte man å lage et samlende fokus for arbeidet med utviklingen av de ruspolitiske planene i kommunen rundt utviklingen av en lokal festival (Trænefestivalen). En del kommuner i Nordland er preget av fraflytting, svekket tjenestetilbud og vitalitet. I Træna har man erfart at arbeidet med Trænefestivalen hadde bidratt til å samle folk i lokalsamfunnet, og til å bygge en positiv identitet og optimisme. Utvikling av sterke lokale fellesskap og optimisme er også godt forebyggende arbeid. Samtidig er ofte en festivalkultur forbundet med rusmisbruk. På Træna valgte man å sette disse to tingene i sammenheng. Gjennom arbeidet med den ruspolitiske handlingsplanen reiste man også spørsmålet om hva slags samfunn man ønsket å skape. De som jobbet med de ruspolitiske handlingsplanene i Træna opplevde at de klarte å skape et lokalt engasjement i arbeidet med de ruspolitiske planene når de satte arbeidet inn i en slik offensiv sammenheng. Slike erfaringer fremkom også i de siste tilbakemeldingene fra kommunene som vi fikk i etterkant av kursene, der en kommune blant annet svarte følgende på spørsmålet om hva det viktigste de hadde lært gjennom denne formen for kurs og veiledning: «å

*kjøre egne prosesser for å få planer tilpasset vår hverdag og behov...»*

Ikke bare klarte flere av kommunene vi samarbeidet med å få til bedre prosesser med bred deltakelse, de loset også planarbeidet i havn og fikk planene vedtatt i løpet av høsten 2010 i sine respektive kommunestyrer. Eksempelvis i Træna der planen ble vedtatt i desember 2010, mens Lyngen kommune forventer vedtatt plan i løpet av 2011.

### **Gode prosesser og samhandling**

Hvis vi avslutningsvis nok engang vender tilbake bildet av rusmiddelpolitisk handlingsplan som en båt på et kommunalt hav, har vi i denne artikkelen pekt på mange av disse «båtene» strander blant annet fordi kursen de har fått staket ut av båteierne, politikere, har vært uklar. Videre har våre erfaringer fra arbeidet vist at båtens los, plankoordinatorer som vi opplever som dyktige fagfolk, har mange utfordringer med å få engasjement hos og inkludere viktige aktører i arbeidet. Vi har derfor fokusert på hvordan en kan endre kursen på denne båten gjennom større grad av en mobiliserende planprosess. Vi glemmer ikke at arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan også innebærer en skriftliggjøring av «russituasjonen» i kommunen, ressurser, mål, strategier og tiltak. I denne artikkelen har vi imidlertid tatt til ordet for at *gode prosesser og samhandling* er likevel det sentrale for å løse båten til en ønsket havn. Ut i fra disse og andre erfaringer vi har høstet med ulike former for rusrelatert planlegging, mener vi følgende momenter er viktige for å få båten, Rusmiddelpolitisk handlingsplan, på rett kurs:

**Større legitimitet for arbeidet.** Vi erfa-

rer at legitimiteten til det å arbeide med tematikken har lav status. Et slikt arbeid må gis økt status. Dette er både et ledelses ansvar og et ansvar hver enkelt arbeidstaker har å arbeide for å utvikle positive holdninger til det å arbeide med tematikken rus og rusmiddelpolitisk handlingsplan.

**En dreining til mer kommunikative planprosesser basert**

på samtale/dialog/kommunikasjon og samspill mellom politikere, fagfolk og befolkning. Det må legges opp til syste-

matisk og god dialogatmosfære der både politikere, fagfolk og ulike befolkningsgrupper føler seg vel. Utgangspunktet må likevel være at samtaleformer tar utgangspunkt i problemstillinger, behov og ønsker deltakerne selv mener er sentrale. Samtidig er det viktig at plankoordinatoren på faglig grunnlag gjør vurderinger av hva hun trenger informasjon om, og sørger for at relevante problemstillinger blir tema for dialog.

**Konkretiseringer underveis i dialogene.**

Det kan med jevne mellomrom i planprosessen være behov for en konkretisering og skriftliggjøring av «hvor er vi nå.» Dette kan skje ved at plankoordinator har noen faste tema som berøres i de ulike samtalene. Temaene bør skriftliggjøres, for eksempel på «flippover» ved større dialogmøter.

**Arbeide frem en felles referanseramme** om hva rusmiddelpolitisk handlingsplan bør være og hvorfor et slik arbeid er viktig i kommuneorganisasjonen, blant po-

litikere og i kommunes befolkning. Hvor vil vi med dette arbeidet og hvordan kan denne innsatsen ses i sammenheng med andre innsatser i kommunen?, er spørsmål som bør inkluderes. Her bør man starte med de som faglig skal involveres i arbeidet i kommuneorganisasjonen. For å få dette til, må ledelsen tilrettelegge for

et faglig handlingsrom og kompetanseutvikling hos de ansatte. Ledelsen må også legge til rette for kritisk refleksjon om hvilke implikasjoner planarbeidet kan innebære, hvordan arbeidsfordelingen

mellom de ulike tjenesteytere bør bli, samt hvordan få til god medvirkning fra planens målgrupper.

**Skape engasjement** for deltakelse i planarbeidet. Innenfor organisasjonsforskningen er det nå blitt utviklet en modell for hvordan man kan lede offensive endringsprosesser. Tilnæringsmåten er kalt et styrke- eller overskuddsperspektiv i arbeid med endringsprosesser (Linley et al. 2010). Tilnæringsmåten består av fire trinn:

- » Starte med å identifisere når menneskene og organisasjonen har fungert på sitt beste.
- » Deretter skal man finne fram til hva det var som muliggjorde disse prestasjonene.
- » Finne ut hva det er som skal til for at disse faktorene brer om seg i organisasjonen (kommunen).
- » Skape et ideelt bilde av ønsket framtid og skape en felles vilje for realisere denne visjonen.

I denne artikkelen har vi imidlertid tatt til ordet for at gode prosesser og samhandling er likevel det sentrale for å løse båten til en ønsket havn.

God samhandling er målet med planprosessen. Det er viktigere å få til et godt samarbeid og samhandling enn å gjøre ting i «rett» rekkefølge eller på «rett» måte i arbeidet med rusmiddelpolitisk handlingsplan. Dette innebærer at plankoordinator må kunne være fleksibel, strukturert og faglig for å få denne samhandling til å fungere.

### **Bedre «los -opplæringer»**

For å få til en slik kursending trenger vi en bedre «los- opplæring» av plankoordinatorne. Opplæringen bør ha fokus på å gi økt plan- og prosesskompetanse, slik at farvannet fremover ikke blir så vanskelig å ferdes i for båten, rusmiddelpolitisk handlingsplan. Nye krav til større samhandling og økt folkehelsefokus i kommunal planlegging gjør en slik plankompetanse enda viktigere i tiden som kommer. De nasjonale kompetansesentrene for rus bør her kunne ha en viktig funksjon fremover i å bidra til en styrket kompetanseheving hos kommunenes mange plankoordinatorer.

### **Om forfatterne:**

**Øystein Gravrok:** *Seniorrådgiver ved KoRus-Nord. Cand politiførstelektor ved Høgskolen i Narvik. Redaktør for kommunetorget.no – en nett-tjeneste for planlegging av rusrelatert arbeid i kommuner. Jobber også med undervisning/forsknings- og utviklingsarbeid innenfor arbeid med individuell plan for rusmiddelavhengige, rusmiddelpolitisk handlingsplan og forebygging i skolen.*

**Bjørn Hauger:** *cand.sociolførstelektor. Har mange års undervisningserfaring fra grunnskole, videregående skole og høyskole. Har veiledet en rekke utviklings- og omstillingsprosjekter i både offentlig og*

*private virksomheter. Har bakgrunn som faglig leder for et senter i forebyggende og helsefremmende arbeid ved Høgskolen i Vestfold. Partner i Sareptas AS.*

**Referanser:**

Amdam Jørgen og Roar Amdam (2000): Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons og samfunnsutvikling. Samlaget.

Bunker, Barbara Benedict og Billie T. Alban (2006): The Handbook og Large Group Methods. Creating Systemic Change in Organizations and Communities. San Francisco. Jossey Brass-publ.

Braaten, Eva (2010): Kommunal alkoholpolitikk i spenningsfeltet mellom fag og politikk. Eksempler fra Tromsø. Artikkel på kommunetorget.no

Farner, Asle (2008): Verksted som verktøy. Å planlegge og lede workshops. Kommuneforlaget.

Gravrok, Øystein (2005): Kommuneplanprosessen og forebyggende arbeid. Artikkel på forebygging.no

Gravrok Øystein, Marit Andreassen og Terje Myller (2008): Hvordan styrke arbeidet med individuell plan for rusmiddelavhengige? KoRus Nord rapport nr 2 2008.

Kleven, Terje (2007) Planlegging og politikk - en kritisk refleksjon. Artikkel på kommunetorget.no.

Kommunetorget (2011): Forankring. Artikkel på kommunetorget.no. av redaksjonen.

Kotter, J.P (2000): «Why Transformation Efforts Fail. Harvard Business Review. February.

Linley P. Alex, Susan Harrington og Nicola Garcea(2010): Oxford handbook of Positive Psychology and work. New York. Oxford Univ. Press.

NOU (1998): Det er bruk for alle. NOU rapport nr 18, 1998.

Ouff Susanne Moen, Randi Bergem, Marte Hanchel-Dalseth, Guri-Mette Vestby, Hege Hofstad og Marit Helgesen (2010): Partnerskap for folkehelse og Helse i Plan. Sluttrapport nr 7. Møreforskning.

Pløger, John (1998): Kommunikativ planlegging. Mel-lom kommunikasjon og retorikk.

Pløger, John (2004): Etikk i planlegging – og plan-parksis. NIBR – rapport 2004:6

Skau, Greta Marie (2007): Gode fagfolk vokser. Person-lig kompetanse i arbeid med mennesker. Cappelen.

Vike, Halvard (2004): Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet.

