

# Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring

Terje Holsen

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Terje Holsen: Comprehensive planning, land-use planning and plan implementation*

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 237–249, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The question of what planning is what it should be and whether it works, has been the subject of many debates since the first nationwide Norwegian planning law of 1965. The current planning legislation is based on three areas of action: comprehensive planning, land-use planning and plan implementation.

The individual parts of this tripartite domain have been emphasized in varying degrees over the past 50 years with respect to the nationwide planning law, both in legislation and in practical planning. To understand this development, it is necessary to look into how key concepts in the Norwegian planning law have been understood, and why they are emphasized. One must also look into the objectives and instruments that are attached to the individual concepts and how different planning levels are emphasized. Information-based and regulative policy instruments connected to internal coordinative planning work poorly as governing instruments for external and action oriented planning and implementation in a market situation.

*Keywords:* comprehensive planning, land-use planning, plan implementation, strategic planning, project planning, planning means

*Terje Holsen*, Associate professor, Ph.D. Faculty of landscape and society, Norwegian university of life sciences, P.O. Box 5003, N-1432 Ås, Norway. E-mail: [terje.holsen@nmbu.no](mailto:terje.holsen@nmbu.no)

## Samfunnsplanlegging, arealplanlegging og plangjennomføring

Spørsmålet om hva planlegging er, hva dette bør være og om det fungerer etter hensikten, har vært gjenstand for mange debatter siden Norge fikk sin første landsomfattende bygningslov i 1965, avløst av plan- og bygningsloven av 1985. I 2008 fikk vi dagens *lov om planlegging og byggesaksbehandling*<sup>1</sup>.

Da Planlovutvalget i 2003 avga sin innstilling om ny planlovgivning<sup>2</sup>, foreslo de et tredelt saklig virkeområde<sup>3</sup> for loven; *samfunnsplanlegging* – en overordnet og helhetlig styring av samfunnsutviklingen, *arealplanlegging* – styring av arealbruk og *plangjennomføring* – styring av gjennomføring av arealplaner.

Dette tredelte saklige formålet med planlovgivning gjenspeiler en langvarig diskusjon om innholdet i, og viktigheten av, ulike elementer i planleggingen. De enkelte delene av tredelingen har i varierende grad blitt vektlagt, både i lovgivning og i praktisk planleggingsvirksomhet. Den nasjonale diskusjonen gjenspeiler den internasjonale utviklingen.

Planleggingens muligheter til å fungere etter hensikten er avhengig av hvordan de tre virkeområdene begrepsmessig forstås, men også av de virkemidler som er stilt til disposisjon. Det er grunn til å *spørre om planlovgivningens vektlegging av de ulike elementene, begrepsforståelse, handlingsrammer og virkemidler den stiller til rådige*.

1. Både 1985-loven og 2008-loven kalles «*plan- og bygningsloven*» i dagligtale. Mens dette også var tittelen på 1985-loven, heter den gjeldende loven offisielt «*lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*».
2. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II* (NOU 2003:14 s. 36).
3. Planlovutvalget foreslo – i tråd med dette – at loven burde ha en innledende paragraf som definerte det saklige virkeområdet. Lovprosessen endte imidlertid med at utvalgets forslag ble forkastet.

het, gir tilstrekkelige grunnlag for at planleggingen kan fungere etter hensikten.

For å forstå denne utviklingen, er det nødvendig å se nærmere på hvordan sentrale begreper har blitt forstått og hvorfor de er vektlagt. Det er også nødvendig å se nærmere på hvilke målsettinger og virkemidler som knyttes til de enkelte begrepene, samt hvordan ulike nivåer vektlegges.

## Begreper

Planlegging, det å utarbeide planer, og gjennomføring, det å implementere planer, er i utgangspunktet to sider av samme sak. Det kan sies å være lite formålstjenlig å utarbeide planer uten intensjoner om å gjennomføre hensiktene bak planleggingen. Men gjennomføring av samfunnsplanlegging er ikke nødvendigvis det samme som gjennomføring av arealplanlegging.

Planlegging handler både om prosess (hvordan man planlegger) og substans (hva man vil oppnå). Vektleggingen av prosess og substans vil gjerne være forskjellig i samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Lovgivningens evne til å styre plangjennomføring er avhengig av hvordan planlegging er definert (Talen 1996:249). I tillegg er det viktig at det er etablert en entydig forståelse av planbegrepene i lovgivningen.

## Planleggingsbegrepet

«Planlegging» blir ofte forklart som en aktivitet som knytter kunnskap til handling (Friedman 1987), ofte forstått som «å treffe politiske valg mellom ulike mål og verdier» (NOU 2003:14, s. 60)<sup>4</sup>. Begrepet kan forstås som å omfatte både en *prosess* med å komme fram til en *beslutning* og resultatet av dette, dvs. en *plan* (Millard-Ball 2013:17).

Dette kan kritiseres for å være en så generell og abstrakt definisjon at den ikke gir mening. Alexander (2015) mener at planlegging ikke kan være en generisk aktivitet, men må som begrep knyttes til et konkret felt. Hans

argument her samsvarer i stor grad med Wildavsky (1973), som spurte: Om planlegging er alt, kanskje det ikke er noe som helst?<sup>5</sup>

Hvis man knytter planlegging til et substansielt felt, vil man ifølge Alexander (2015) nærme seg en forståelse av planlegging som er nært knyttet til praksis, dvs. hvordan planlegging utøves innen de substansielle rammene.

Planlegging som en politisk styrt aktivitet kan knyttes til velferdsøkonomisk tenking. Innen en tradisjonell velferdsøkonomisk terminologi forstås planlegging som nødvendig tiltak for å korrigere markedsfeil (se f.eks. Klosterman 1985; Lai 1997), enten dette er overbeskatning av fellesgoder, fordelingsfeiler, eksternaliteter, mv. På denne måten forstås planlegging som en politisk styrt aktivitet.

Alexander (1992) mener at dette er en for snever forståelse. Dersom konsekvensene av en beslutning er usikre, eller det er usikkert hva som er riktig beslutning, vil alle organisasjoner planlegge, også i det private markedet. Usikkerhet er en transaksjonskostnad som forsøkes redusert ved planlegging<sup>6</sup>.

Usikkerhet kan også reduseres ved å bygge opp større, hierarkiske organisasjoner (1992:194). Dette skjer både i det offentlige og i private markeder. Hierarkiske organisasjoner vil imidlertid også ha behov for å koordinere egen aktivitet, og dermed planlegge for dette. Med andre ord vil planlegging både kunne knyttes til konkrete handlingsvalg og til koordinering. Planlegging er et element i den formelle og uformelle institusjonsbyggingen som organisasjoner tyr til for å redusere usikkerhet. Institusjoner kan både skapes gjennom konkret handling og utvikles mer ubevisst over tid (North 1990:4).

Planlegging er altså en nødvendig aktivitet i alle organisasjoner. Forskjellen mellom politiske organisasjoner og markedsorganisasjoner ligger i deres mål. Man nærmer seg dermed en forståelse basert på *hensikten*

4. Den politiske styringen understrekes i lovforarbeidene til plan- og bygningsloven. Regjeringen viste til Planlovutvalget da ny lov ble lagt fram. Planlegging skal være «et redskap for folkevalgte organer til å stimulere, påvirke og styre viktige utviklingstrekk i lokalsamfunnet og storsamfunnet» og «sikre at avveningene skjer i åpenhet og offentlighet» (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008, s. 6). Stortinget sluttet seg til dette (Innst. O. nr. 57 (2007–2008), s. 13).

5. «If planning is everything, maybe it's nothing?», tittel på hans artikkel i tidsskriftet Policy Sciences.

6. Se også Alexander & Faludi 1989:129, der planlegging defineres som en prosess for å skape en referanseramme for operasjonelle beslutninger.

med planlegging. Norsk planlovgivning, som en form for skapte institusjonelle rammer, gir normative føringer for hva man ønsker å oppnå. Den planleggingen som utvikles over tid, både innenfor og utenfor disse rammene, gir et deskriptivt bilde av hensiktene. Det er i dette perspektivet det er interessant å se nærmere på det tredelte virkeområdet for planleggingen. Hvis man ønsker å påvirke samfunnsutviklingen, må man forstå oppbyggingen av de institusjonelle strukturene (North 1990:107).

### Samfunnsplanlegging

Samfunnsplanlegging har blitt brukt om litt ulike forhold. På den ene siden brukes det om *samordning* av ulike lover og sektorer som påvirker arealbruk, og på den andre siden om helhetlig, *sektorovergripende* planlegging av samfunnsutviklingen (Holsen 2000). I dette siste perspektivet er samordning av lover og sektorer som påvirker arealbruk en av flere typer sektoriell samfunnsplanlegging.

Behovet for samordning kom på dagsorden tidlig på 1970-tallet. Behovet for sektorovergripende samfunnsplanlegging ble erkjent og formulert innen akademia og planforskning noe senere på 70-tallet<sup>7</sup>. Samfunnsplanlegging eksisterer ikke som begrep i planlovgivningen, selv om loven beskriver «kommuneplanens samfunnsdel»<sup>8</sup>. I lovforarbeidene til dagens lov drøftes begrepet, både forstått som samordnende og sektorovergripende planlegging. Det var et tydelig ønske at samfunnsplanleggingen skulle styrkes.

Dagens planlovgivning bygger på og er en videreføring av tidligere planlovgivning. Forarbeidene til 1985-begrunner samfunnsplanlegging primært i et behov for å samordne ulike sektorlover som legger føringer for arealdisponering (Holsen 2000). Lovforarbeidene for dagens lov beskriver at samfunnsplanlegging skal være noe mer enn dette, fordi samfunnet står overfor en rekke utfordringer som fordrer bred og sektorovergripende samfunnsplanlegging. Loven må ifølge Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) (s. 122) «inne-

holde planredskaper som gir kommunene mulighet for å løse disse oppgavene i lys av de hensyn planleggingen skal ivareta».

Både forstått som samordning og sektorovergripende planlegging er samfunnsplanlegging offentlig planlegging (Aarsæther 2001:44). Samfunnsplanleggingens rolle kan slik sett forstås som en koordinerende type planlegging, som grunnlag for politisk beslutningstaking.

### Arealplanlegging

Kontroll med og styring av arealbruk er det sentrale elementet i arealplanlegging (Buitelaar et al 2011:930), bl.a. lokalisering av ulike funksjoner, ønsket grad av funksjonsblanding, angivelser av mengder, intensitet i utnyttelse og bebyggelsens form. Det gis gjerne tre begrunnelser for dette; *regulere* hvordan et konkret areal skal brukes for å unngå uønskede effekter, *hensiktsmessig geografisk fordeling* av forskjellige typer ressurser og *omfordeling* av slike ressurser ut fra ulike sosio-økonomiske hensyn (Lowi 1964:689–690). Hva man vil oppnå, vil også påvirke valg av handlingsalternativer. Ulike plantyper vil inneholde forskjellige virkemidler, og dermed også ha ulik egnethet for å nå målene.

Regler for arealbruksstyring finner man derfor både i plan- og bygningsloven og i en rekke andre lover. Innen plan- og bygningslovens rammen er det en tendens til å oppfatte andre lover som også styrer arealbruk for «særlover» eller «sektorlover». Underforstått oppfattes planlegging etter plan- og bygningsloven som den generelle planleggingen.

Synet på arealplanleggingens hensikter har variert. Da den landsomfattende arealplanleggingen ble lovfestet gjennom bygningsloven av 1965, var hensikten primært å styre urbanisering og bygningsmessig utvikling, med et særlig henblikk på å samordne den fysiske og økonomiske utviklingen av hele Norge (Holsen 2000, Kleven 2011). Denne vektleggingen gjenspeiler både en tro på sterk offentlig styring og behovet for utvikling og modernisering i etterkrigstiden. I dette perspektivet må arealplanlegging for-

7. Kleven (2011) gir en bred framstilling av dette.

8. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-2. Tidligere norsk planlovgivning har ikke brukt begrepet «samfunnsdel», jf. også Kleven 2011:213–214).

stås som et grunnlag for konkrete handlingsvalg.

Senere, da plan- og bygningsloven ble vedtatt i 1985, var formålet definert til å være «samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet»<sup>9</sup>. Denne nøytrale formuleringen var et resultat av flere års politisk dragkamp, som kanskje særlig dreide seg om troen på sterk statlig styring sett opp mot lokalt selvstyre (Kleven 2011). Med dette bringes også et element av koordinerende planlegging inn i arealplanleggingen.

Lovforarbeidene til 1985-loven beskriver et ønske om å ivareta langsiktige ressursinteresser. Dette var et resultat av den økende politiske oppmerksomheten om miljøvern og etter hvert også jordvern på 1970- og 80-tallet. Behovet for å sikre samfunnet arealer til utbygging skulle vurderes opp mot behovene for å ta vare på ressursgrunnlaget.

Nåværende planlovgivning er på mange måter en fortsettelse av denne balansen, men med et mer moderne miljøperspektiv, basert på internasjonale erkjennelser av behov for å ivareta biologisk mangfold og klimahensyn. Hensikten med arealplanleggingen er ifølge loven å legge til rette for en bærekraftig utvikling og gi grunnlag for samordnede vedtak om bruk og vern av ressurser. I tillegg er bl.a. helse og samfunnssikkerhet kommet inn som viktige hensyn i planleggingen.

### **Plangjennomføring**

Hvis planlegging handler om å knytte kunnskap til handling (Friedman 1987), eller skape en referanseramme for operasjonelle beslutninger (Alexander & Faludi 1989), er det viktig at resultatet av aktiviteten blir implementert. Planlegging og plangjennomføring er slik sett uatskillelige konsepter (Oliveira & Pinho 2010:343). Hva det vil si at noe blir implementert, og hvordan dette eventuelt skal måles, er imidlertid ikke like klart.

Implementering av koordinerende planlegging vil være annerledes enn implementering av konkrete handlingsvalg. Særlig vil de institusjonelle rammen – de formelle og ufor-

melle normer, regler og praksiser som styrer mellommenneskelige handlinger – være viktig for implementeringen. Man kan i utgangspunktet skille mellom institusjonelt design der egen organisasjon er sentral for gjennomføring og der gjennomføring kontrolleres av andre (Alexander 2005:211). Gjennomføring av koordinerende planlegging skjer innen rammene av egen organisasjon, mens gjennomføring av konkret handlingsorientert planlegging både kan skje i egen organisasjon og av andre.

Hensikten med de ulike plantypene er avgjørende for hvordan man bør vurdere plangjennomføring. I tillegg vil plannivået – om man befinner seg på et overordnet (mer abstrakt) eller detaljert (mer konkret) nivå – også være av betydning.

Plangjennomføring vurderes gjerne ut fra to ulike tilnærminger. En måte er å vurdere *samsvar* mellom plan og realisert utvikling, det som på engelsk benevnes «conformance». Alternativt kan man vurdere en plans *yteevne*, dvs. dens evne til å være grunnlag for politiske beslutninger. Dette benevnes på engelsk som «performance»<sup>10</sup>.

Albrecht (2006a:1165) viser til at tradisjonelle og detaljerte arealplaner oftest vurderes ut fra samsvar, mens mer overordnede strategiske planer vurderes ut fra yteevne. Parallelt med at det har vært en utviklingen i synet på hensikten med planlegging, finner man derfor en tilsvarende utvikling i forståelsen av plangjennomføring. Alexander (1998) mener at planlegging handler om å *lage planer* (inkludert prosessen fram til og vedtak av planen), mens plangjennomføring handler om å *forvalte planer*.

Innen klassisk byplanlegging var man ikke egentlig opptatt av gjennomføring. Når planer var vedtatt, ble det sett på som gitt at disse ble realisert (Alexander 1998:303). På den andre siden viser Talen (1996:249) til at om man forstår planlegging som prosess, blir det selvmotsigende å snakke om plangjennomføring. Planlegging som aktivitet er slik sett implisitt plangjennomføring.

9. Plan- og bygningsloven av 1985, § 2.

10. Samsvar og yteevne som evalueringskriterier er etter hvert drøftet av mange. Se f.eks. Alexander & Faludi (1989), Alexander (1998), Berke et al (2006), Laurian et al (2010), Oliveira & Pinho (2010), Millard-Ball (2013).

### Prosjekter vs. strategier

Man skiller gjerne mellom *prosjektplaner* og *strategiske planer* som to ulike idealtyper planlegging (se f.eks. Albrecht 2004). Prosjektplaner, som f.eks. reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven, oppfattes som blåkopier av det ferdig bygde resultatet. Samhandling i planleggingen vil være rettet mot å gjennomføre planen, og man forventer at det bygde resultatet, innen gitte marginer, samsvarer med planen (Faludi 2000:303). Med andre ord kan grad av *samsvar* mellom plan og det ferdig bygde være et egnet kriterium for vurdering.

Strategisk planlegging er et noe mer flytende begrep. Albrecht beskriver strategisk planlegging som et rammeverk som man bygger framtidig handling på (2004:747), og dermed som en selektiv type planlegging som er orientert mot forhold som oppfattes virkelig å være av betydning (2004:751).

Utviklingen i synet på evaluering av om planlegging virker, henger slik sett sammen med utviklingen i synet på hensikten med planlegging. Strategiske planlegging bør vurderes ut fra *yteevnen* som grunnlag for politiske beslutninger. Man forventer ikke at strategiske planer realiseres på samme måte som prosjektplaner. Healey (2009:440) mener strategisk planlegging skiller seg ut ved at denne dreier seg om overordnede og helhetlige politiske avklaringer og visjoner. Siktemålet er å bygge en overordnet normativ konsensus om hvilke verdier man skal legge til grunn for utviklingen (Bafarasat 2016:2058).

Prosjektplanlegging og strategisk planlegging kan ut fra dette også sies å ha to ulike funksjoner. Prosjektplanlegging kan sies primært å ha en *kontrollfunksjon*; faktisk utvikling skal kontrolleres opp mot planen. Strategisk planlegging har i motsetning primært en funksjon som *grunnlag for beslutningstaking*<sup>11</sup>.

### Prosjektplanlegging

Balansen mellom *forutberegnelighet* og *fleksibilitet* er en innbakt problemstilling i all

prosjektplanlegging. Planer bør være forutberegnelige for å sikre allmennhetens interesser (Giele & Taşan-Kok 2010:1097), men også fordi planlegging reduserer risiko og usikkerhet for eiendomsmarkedet (Tang et al 2000:2466). Forutberegneligheten i regulative systemer gis gjennom at planen er en på forhånd blåkopi av det som skal utvikles (Tewdwr-Johnes 1999:249).

På den andre siden bør ikke et plansystem være for rigid. Det kan hindre tilpasninger når dette er nødvendig som følge av uforutsette forhold, det kan hindre positiv kreativitet hos eiendomsutviklere og det kan redusere rommet for politisk innflytelse over enkelt saker (Booth 1995:104–105).

I følge Booth (1996:5) har det utviklet seg to ganske forskjellige systemer for kontroll av prosjektplaner, henholdsvis *diskresjonære* og *regulative* systemer. Regulative systemer er som regel basert på juridisk bindende planer med soneinndeling<sup>12</sup> av arealbruken. Diskresjonære systemer er basert på at hver enkelt søknad vurderes og besluttes ut fra et fritt skjønn. Arealplaner er ikke bindende, kun veiledende. Regulative systemer er også kalt for imperative, mens diskresjonære systemer tilsvarende er kalt for indikative (Moroni 2007:153, Nadin & Stead 2008:38).

Regulative systemer vektlegger i utgangspunktet forutberegnelighet framfor fleksibilitet. En juridisk bindende arealplanen med tilhørende bestemmelser er viktig, fordi den gir rammer for hva som er lov av utvikling. Samtidig skal alle vurderingskriterier være angitt i planen. Andre forhold skal ikke vektlegges. Dette er et viktig element for forutberegnelighet.

Diskresjonære plansystemer, i hovedsak en britisk tradisjon, baserer seg på at lokalt forvaltningsnivå er pålagt å vurdere både arealplaner og «andre materielle hensyn»<sup>13</sup> (Booth 2007:138). Begrepet tolkes i praksis svært vidt. Diskresjonære plansystemer vektlegger skjønn og fleksibilitet foran forutberegnelighet. Av denne grunn kan diskresjonære systemer blant annet sies å være

11. Breheny (1983:104–106) drøfter planlegging som henholdsvis lovbestemt kontroll og beslutningstaking.

12. På engelsk benevnt som «zoning».

13. På engelsk «any other material considerations», jf. § 70 i den engelske «town and country planning act» fra 1990. Begrepet var uendret fra 1947-loven. Gjeldende engelsk lov, fra 2008 bruker et noe annet begrep; «any other matters which ... are both important and relevant to its decision», jf. § 104, 2d.

uforutsigbare, gi økt risiko for korrupsjon og tilfeldige beslutninger og redusere mulighetene for medvirkning fra berørte (Booth 1995:105–106).

Diskresjonære systemer åpner på en helt annen måte enn regulative systemer for, og gjør bruk av, forhandlinger mellom myndigheter og søker. Utgangspunktet for det engelske plansystemet fra 1947<sup>14</sup>, der diskresjonær praksis ble satt i system, var et ønske om mer kontroll gjennom forhandlinger med søker enn det man mente at regulative systemer kunne gi. Der juridisk bindende soneplaner bare gir et sett av generelle minimumsstandarder, gir britisk diskresjonær planlovgivning muligheter for økt kontroll med tetthet, estetikk, mv. (Booth 1999:283).

Moroni (2007) drøfter om skillet mellom diskresjonære og regulative plansystemer i praksis er like tydelige. Det vil alltid være visse elementer av skjønn innbakt i regulative systemer (se også Røsnes 2005) og skjønnsbruken i diskresjonære systemer må ta utgangspunkt i et eller annet definert system (se også Qian 2010).

Booth (1996:6) skiller videre mellom to typer regulative systemer: Helhetlige systemer der sammenhengen mellom arealplaner og de overordnede politiske målsettingene bak disse er utviklet i et integrert plandokument, og systemer med rene arealbruksplaner. I siste tilfelle kan det finnes uavhengige policyplaner, men dette er ikke nødvendig.

### Strategisk planlegging

I følge Bafarasat (2016:2057) innebærer strategisk planlegging i offentlig sektor å a) samle viktige beslutningstakere, b) fokusere på sentrale mål og c) prioritere handlingsalternativer. En strategisk plan kan forstås som en referanseramme, et forsøk på å påvirke aktører i planleggingen mer enn selve arealbruken (Buitelaar & Bregman 2016:1283). Politisk skjønn og fleksibilitet er viktig i strategisk planlegging.

Planprosessen vil derfor være viktig i strategisk planlegging; den handler like mye om prosess, institusjonelle forhold og mobilisering som om konkrete substansielle forhold (Albrecht 2006b:1491). Overordnet plannivå vektlegges også i større grad enn prosjektplanlegging, som i større grad handler om et operasjonelt detaljnivå. Albrecht (2004:747) mener likevel at strategisk planlegging ikke er ett enkelt konsept eller én enkel prosedyre.

Strategisk planlegging kan både brukes på et overordnet, sektorovergripende nivå og på et funksjonelt sektornivå (Bryson & Roering 1989:9). Både samfunnsplanlegging og arealplanlegging etter norsk planlovgivning kan gjennomføres som strategisk planlegging. Det er nok likevel riktig å si at begrepet strategisk planlegging i større grad har vært forstått som overordnet, sektorovergripende planlegging enn om arealplanlegging<sup>15</sup>. I europeisk sammenheng har det imidlertid vært betydelig interesse for strategisk arealplanlegging<sup>16</sup>, forstått som prosesser for å koordinere og integrere sektorpolitikk for et avgrenset geografisk område (Nadin 2007:46–47).

### Virkemidler i planlegging og plangjennomføring

Man kan skille mellom politiske virkemidler på ulike nivåer: Instrumenter forstått som sosiale institusjoner, teknikker forstått som operasjonalisering av instrumenter og verktøy forstått som en underdeling av teknikker (Lascoumes & Le Gales 2007:4). Bruken av virkemidler kan lovreguleres i sektorlover, men det er ikke nødvendig at dette gjøres. De kan også iverksettes gjennom politiske vedtak, gitt det handlingsrommet ulike politiske organer har.

En mye brukt forståelse av politiske virkemidler deler dem inn i *økonomiske*, *regulative* og *informative* virkemidler (Bemelmans-Videc et al 1998)<sup>17</sup>. Andre inkluderer *kooperative* virkemidler som en fjerde type instrument (Böcher 2012:14). Alle fire virkemidler kan

14. Tidligere engelske planlover var regulative systemer med soneplanlegging, der søknader som var i tråd med plan ikke kunne avslås (Booth 1999:278). Diskresjonær praksisen ble gradvis utviklet under tidligere utgaver av engelske planlover, men ble institusjonalisert i 1947-loven.

15. Se f.eks. «Planlegging og handling – kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring» av Kleven (1998) og «Kommunikativ planlegging» av Amdam & Amdam (2000).

16. På engelsk benevnt som «strategic spatial planning» eller også bare «spatial planning». Se f.eks. Allbrecht (2004; 2006), Nadin (2007), Allmendinger & Haughton (2010), Twedyr-Jones et al (2010) og Reimer & Blotvogel (2012). Det er imidlertid nasjonale forskjeller i forståelsen av begrepet «spatial planning» i Europa (EU 1997:23).

17. Litt mer uærbødig bruker Bemelmans-Videc et al (1998) også begrepene «gulrot», «pisk» og «preken» om disse typene.

brukes positivt for å fremme ønsket utvikling og negativt for å hindre det som ikke er ønsket.

Vedung (1998:30) forstår økonomiske virkemidler som materielle goder, enten i form av penger eller konkrete goder eller tjenester. Økonomiske virkemidler handler om å lokke (gulrot). Det gir mottakeren et spillerom til å vurdere om og eventuelt hvordan man vil handle. Han forstår regulative virkemidler som autoritative regler som pålegger (pisk) mottakeren å handle på bestemte måter. Disse virkemidlene vil ofte, men ikke alltid, følges opp av sanksjoner dersom mottakeren ikke handler i tråd med reguleringen.

Informative virkemidler forstås som forsøk på å overbevise mottakeren om å handle slik man ønsker (preken). Dette er kommunikasjon, der det i utgangspunktet verken finnes materielle ressurser eller ligger krav bak (Vedung 1998:30). Kooperative virkemidler styres gjennom forhandlinger, der hensikten er å etablere frivillige avtaler (Böcher 2012:14). Regulative virkemidler er ikke ensbetydende med lovregulering gjennom planlovgivningen. Alle fire typer virkemidler er institusjonalisert gjennom plan- og bygningsloven, men kan også styres utenom denne.

### **Virkemidler i samfunnsplanlegging**

I følge Amdam & Amdam (2000:20) utviklet forståelsen av kommunal planlegging seg i Norge på 1970-tallet fra arealplanlegging til samordnet kommunal planlegging. Utviklingen skjedde dels forut for 1985-loven, men det måtte ifølge Kleven (2011:178) til en lovendring før ideene fikk en visst støtte. Utviklingen var også støttet av ulike utviklingsprosjekter<sup>18</sup>.

Samfunnsplanleggingen ble gjennom dette etablert gjennom informative virkemidler. Dette var dels ulike former for «kokebøker» eller metodeopplegg for hvordan man praktisk kunne eller burde drive overordnet kommuneplanlegging, og dels mer akademisk rettede lærebøker om temaet. I det institusjonelle designet av samfunnsplanleggingen

har man vært opptatt av å forstå denne som en dialogorientert, internt koordinerende politisk planlegging.

Samfunnsplanlegging ble lovfestet gjennom 1985-loven, gjennom en plikt for kommunene til å «utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling»<sup>19</sup>. Innholdet i denne planleggingen ble fortsatt primært styrt gjennom de nevnte informative virkemidlene. Det var lite regulering, ut over beskrivelsen av samordning, og få muligheter for sanksjoner overfor dem som ikke fulgte opp dette.

Gjennom vedtaket av dagens plan- og bygningslov i 2008, og lovforarbeidene til denne (NOU 2001:7 og NOU 2003:14) har det til dels blitt utviklet regulative virkemidler for å styre prosessen for gjennomføring av samfunnsplanlegging. Man har fått mer tydelige regler om gjennomføring av samfunnsplanlegging på ulike nivåer, hvordan underliggende nivåer skal forholde seg til overordnede, om virkningen av slike planer og om vedtak av planstrategier<sup>20</sup>.

### **Virkemidler i arealplanlegging**

Arealplanlegging har vært et sentralt tema i planlovgivningen, også forut for innføringen av landsomfattende planlegging gjennom bygningsloven av 1965. Norsk planlovgivning er gruppert i det som er kalt «den skandinaviske familie»<sup>21</sup>, kjennetegnet ved å ha en fleksibel struktur og med et relativt selvstendig lokalt nivå (Newman & Thornley 1996:39). De nordiske plansystemene kjennetegnes også av et sterkt ønske om konsensusbygging (Böhme 2002:158).

Norsk planlovgivning har imidlertid enkelte særegenheter som gjør den mer diskresjonær enn de øvrige i den skandinaviske familien. En av disse er retten som i prinsippet alle og enhver har til å fremme private reguleringsforslag, og den kommunale plikten til å behandle slike (Røsnes 2005:38)<sup>22</sup>.

18. Kleven (2011:172–178) refererer to av disse prosjektene, hhv. «Planopplegg for små og mellomstore kommuner» ved Norsk institutt for by- og regionforskning og «Generalplanlegging. Innhold og organisering» i regi av Miljøverndepartementet og Kommunenes sentralforbund.

19. Jf. § 20-1 i 1985-loven. Paragrafen ble senere utvidet, slik at også estetisk utvikling kom inn.

20. Jf. hhv. §§ 7-1 og 7-2 angående regional planstrategi og § 10-1 om kommunal planstrategi.

21. Newman & Thornley (1996:29) inkluderer norsk, dansk, svensk og finsk planlovgivning i denne tradisjonen.

22. Denne rettigheten ble innført i bygningsloven av 1924 (som kun gjaldt for byområder), og er videreført i alle revideringer siden (Kalbro & Røsnes (2013:55). Til sammenligning er svensk planlovgivning preget av en sterk tro på det kommunale planmonopolet (Strömgren 2007; Kalbro et al 2010:43).

Norsk arealplanlegging styres i stor grad gjennom regulative virkemidler. Påleggene finnes dels direkte i lovtekst, dels i forskrifter, mv. De regulative virkemidlene brukes om prosessuelle og materielle forhold. Prosessuelle virkemidler handler blant annet om rettigheter som ulike aktører har gjennom planprosessen sine faser. I tillegg handler disse virkemidlene om tidsbruk i saksbehandling, hvordan planer skal fremmes, hvilke plantyper som kreves, forholdet mellom planer på ulike nivåer, samt regler for når utredningskrav og konsekvensutredninger inntreffer.

De materielle virkemidlene knytter seg overordnet til soneinndeling i ulike planformål og kombinasjoner av disse. I tillegg er det fastlagt i loven hvilke skriftlige bestemmelser som kan gis til arealformål og hensynssoner. Det er også bestemmelser om rettsvirkning av arealplaner.

Selv om de regulative virkemidlene i stor grad styrer arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, finnes det også informative virkemidler. Det er utarbeidet en rekke veiledere og eksempelsamlinger på det som oppfattes som god praksis. Både planmyndigheter og interessegrupper har utviklet slike informative virkemidler, bl.a. om utarbeidelse av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, om medvirkning i planlegging, osv.<sup>23</sup>

Bengston et al (2004:274) viser til at akquisisjon og forvaltning av arealer som økonomisk virkemiddel i offentlig arealbruksstyring. Dette ble brukt i en viss grad fram til ca. 1980-tallet, men er ikke like vanlig brukt i dagens norske arealplanlegging (se bl.a. Barlinhaug et al 2012:12–13)<sup>24</sup>. I tiden etter 2. verdenskrig var kommunale tomteselskaper og oppkjøp av arealer til utbygging av boliger et viktig virkemiddel. Innkjøpte områder ble deretter innlemmet i arealplanene når behovet meldte seg (Nordahl 2015:16).

Tradisjonelt sett har det institusjonelle designet av norsk arealplanlegging derfor i

betydelig grad tatt utgangspunkt i intern gjennomføring. Senere har praksis endret seg, både ved at gjennomføring av arealplaner i det alt vesentlige overlates til markedet, men også ved at markedet i praksis står for det vesentligste av selve planleggingen på detaljnivå. Det er likevel et spørsmål om denne utviklingen i tilstrekkelig grad er reflektert i det institusjonelle designet av planlovgivningen, og om denne inneholder de nødvendige virkemidlene for styring av dagens situasjon.

### ***Virkemidler i plangjennomføring***

Virkemidlene for plangjennomføring er i hovedsak å betrakte som økonomiske virkemidler. De er til en viss grad også regulative, i den forstand at det er gitt rammer for hvordan de økonomiske virkemidlene kan brukes.

Også kooperative virkemidler brukes i plangjennomføring. Dette er dels regulert i planlovgivningen i form av utbyggingsavtaler<sup>25</sup>, men også i form av andre typer partnerskap og OPS-avtaler (offentlig-privat samarbeid). Utbyggingsavtaler kan defineres som byttebasert partnerskap (Røiseland 2013:315). Bytteforholdet har i sum merverdi for partene.

De økonomiske virkemidlene i planlovgivningen er bl.a. knyttet til ulike plikter som kan pålegges utvikler eller grunneier, herunder krav om opparbeidelse av teknisk infrastruktur og fellesarealer. Det er i tillegg etablert økonomiske virkemidler om innløsning, erstatning og ekspropriasjon av eiendom, når dette er nødvendig for gjennomføring av plan.

Frivillige avtaler – utbyggingsavtaler – har lenge vært brukt som virkemiddel for plangjennomføring. Opprinnelig var dette ikke lovregulert, og fungerte dels som en erstatning for og dels som et supplement til planlovgivningen. Bruken av disse avtalene skiftet karakter rundt årtusenskiftet, blant annet ved at avtalene innebar større forpliktelser for utbygger enn tidligere (Rasmussen 2007:334).

23. Se f.eks. <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning-om-planlegging/id2008185/> og <http://www.pblintro.no/>.

24. Til sammenligning har man i Sverige over lengre tid ført en ekspansiv kommunal tomtepolitikk (se bl.a. Vedung 1998, Kalbro et al 2010), noe som har resultert i at mange svenske bykommuner eier store deler av landarealene innen sine grenser.

25. Jf. kap. 17, §§ 17-1 – 17-7.

En annen type kooperativt virkemiddel finner man i OPS-avtaler, knyttet til gjennomføring av offentlige myndighetsoppgaver (Røiseland 2013:316). Dette kan f.eks. være bygging og drift av skoler, veier, idrettsanlegg, sosiale boliger, mv. Det er ikke regler om OPS-avtaler i planlovgivningen.

### Drøfting – prosjekt eller strategi?

Healey (2003) mener at planer og gjennomført virkelighet som blåkopier av hverandre var mer egnet da det offentlige planla selv og forvaltet implementeringen, og at denne type planlegging ikke i særlig grad har vært aktuell etter 1980-tallet. Strategisk planlegging, inkludert forhandlinger om implementering mellom offentlige og private, er mer regelen i dag – også innen arealplanlegging.

Slike fleksible og forhandlingsbaserte offentlige planleggingsregimer, kan ses som svar på en byutvikling med et større antall aktører, med en bredere agenda knyttet til entreprenørskap, konsumorientering og eidendomsutvikling (Taşan-Kok 2012:2–7). Tradisjonell offentlig arealplanlegging erstattes av privat initiert planlegging basert på eiendomsrett (Peel, Loyd & Lord 2009:406).

For å tilpasse plansystemet til denne situasjonen kan én tilnærming være å *styrke prosjektplanleggingen*, slik at denne igjen kan legge føringer for implementering. Dette har man har forsøkt i Norge gjennom dagens planlovgivning (Kalbro & Røsnes 2013:60). Det pekes særlig på behov for forutsigbarhet i planprosessene, med tydelig binding mellom plannivåer, avklaringer av utbyggingsmønster gjennom kommunal oversiktsplanlegging og strengere vilkår for å gi dispensasjoner fra planer (Ot.prp. 32 (2007–2008), ss. 27–28).

Det institusjonelle designet er utformet med sikte på tidlig intern avklaring av overordnede samfunns mål i det hierarkiske politiske systemet, både mellom sentralt, regionalt og lokalt politisk nivå, og internt i det planansvarlige nivået<sup>26</sup>. Virkemidlene er primært regulative, til dels også informative.

I følge Buitelaar et al (2011) hadde man samme målsetninger da nederlandsk planlovgivning ble endret i 2008. Gammel lovgivning ble oppfattet for være *utviklings-ledet*, preget av ad hoc beslutninger og fragmentert arealbruksutvikling. Praksis tyder på at planvedtak likevel fungerer som kodifisering av enighet som allerede er oppnådd, det de kaller utviklings-ledet planlegging i et *plan-ledet* rammeverk.

Siden virkemidlene i den juridisk bindende, regulative plansystemet i praksis ikke har gitt ønsket arealbruksstyring, mener Buitelaar & Bregman (2016:1288) at nederlandsk planlegging i praksis utvikles fra prosjektplanlegging, målstyring og helhetlig planlegging, og over mot strategisk planlegging, prosessstyring og stykkevis og delt utvikling.

Mäntysalo et al (2015:350) viser til forsøk på strategiske tilnærminger til byutvikling, bl.a. i Norge, gjennom ulike typer planer som vedtas på utsiden av det formelle legale plansystemet. Det samme konkluderer Nordahl et al (2011:166) med i en undersøkelse av makt og innflytelse i utbyggingssituasjoner i de fem største byene i Norge.

Når strategiske avveininger foregår utenfor det legale plansystemet, kan man lettere omgå en del sentrale hensyn som planlovgivningen bygger på. Særlig gjelder dette krav om transparente prosesser og bred medvirkning. Alternativt kunne man derfor tenke seg å styrke *de strategiske elementene* i plansystemet.

Norske planlovgivning kan til dels sies å være utviklet i denne retningen. Kommunene plikter å utarbeide kommunale planstrategier, inkludert «en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling»<sup>27</sup>. Mäntysalo et al (2015:358) mener slik strategisk planlegging er viktig for å balansere mellom skiftende innspill i en fleksibel planlegging; kommuneplanen må ses på som et instrument for å vurdere, forhandle og vedta private planer. Men siden det institusjonelle designet vektlegger intern koordinering, gir planstrategiene ofte ikke i tilstrekkelig grad tydelige og avklarende anvisninger for de eksterne aktørenes handlingso-

26. Det er utviklet et sett av virkemidler til dette, herunder «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging», regionale og kommunale planstrategier, innsigelsesinstituttet, «regionalt planforum», mv.

27. Jf. plan- og bygningsloven § 10-1.

orienterte arealplanlegging og plangjennomføring.

Derfor ser man at særlig bykommuner med utbyggingspress velger å utfordre handlingsrommet i planlovgivningen. Særlig Oslo, men også andre byer, ser behovet for også å bruke plantyper på utsiden av planlovgivningen for å gi seg et forhandlingsgrunnlag i møtet med private utbyggerne (de Vibe 2015:35), dvs. vektlegges kooperative virkemidler i planleggingen. Et felles trekk ved disse strategiske arealplanene ser ut til å være at man vektlegger å regulere fysiske utbyggingsmønstre, på tvers av eiendomsgrenser<sup>28</sup>.

Ved planlovrevisjonen i 2008 valgte man i Norge å styrke den ytelsesorienterte og koordinerende overordnede strategisk samfunnsplanlegging, samtidig som man strammet inn handlingsrommet for både den regulative arealplanleggingen og den økonomisk orienterte plangjennomføringen.

Når omverdenen i en neoliberal kontekst styres gjennom governance, og byutviklingen skjer gjennom markedet – private reguleringsforslag og plangjennomføring – har det likevel skjedd en utvikling der det etableres et plansystem utenfor planlovgivningen. Som også Mäntysalo et al (2015:361) konkluderer; når planlovgivningen med sitt system av juridisk bindende arealplaner ikke i tilstrekkelig grad fungerer som et strategisk virkemiddel for arealbruksstyring, har det derfor blitt utviklet nye og uformelle (dvs. utenfor planlovgivningens doméne) plantyper for å møte behovet.

Som det er vist i denne artikkelen er strategisk planlegging, slik begrepet brukes i norsk planlovgivning, primært forstått som overordnet, sektorovergripende samfunnsplanlegging. Virkemidlene er primært informative. Hensikten har mer vært å styrke den politisk styrte koordinerende planleggingen av *fordeling og refordeling* av ressurser, i tråd med samfunnets samlede behov, enn å styrke den konkrete handlingsorienterte *regulative* planleggingen av byutviklingen. Det er denne reguleringen som de strategiske arealplanene utenfor planlovgivningens

doméne søker å påvirke. Det er et klart behov for å utvikle bedre fungerende kooperative verktøy, herunder også bedre utviklede økonomiske virkemidler i plangjennomføringen.

Når strategisk planlegging innenfor planlovgivningen doméne tilsynelatende ikke har vært tilstrekkelig for å styre den utviklings-ledede privat initierte arealplanleggingen på lokalt nivå, kan det være grunn til å anta at dette skyldes at lovgivningens strategiske verktøy er rettet mot «feil» plantype og «feil» planlegging, dvs. overordnet og internt koordinerende samfunnsplanlegging. I tillegg synes de institusjonelle rammene å være for lite fleksible til å fungere som strategisk planverktøy for en handlingsorientert markedsbasert arealplanlegging og plangjennomføring. Den strategiske samfunnsplanleggingen etter loven har ikke hatt tilstrekkelig yteevne som grunnlag for bedre samsvar mellom overordnede arealplaner og den prosjektorienterte, privat initierte reguleringsplanleggingen og plangjennomføringen.

## Referanser

- Alexander, Ernest (1992). A Transaction Cost Theory of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 58(2), 190–200, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01944369208975793>
- Alexander, Ernest (1998). Planning and implementation: Coordinative planning in practice. *International Planning Studies*, 3(3), 303–320, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13563479808721716>
- Alexander, Ernest (2015). There is no planning—only planning practices: Notes for spatial planning theories. *Planning Theory*, 1–13, DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/1473095215594617>
- Alexander, Ernest & Faludi, Andreas (1989). Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16, 127–140, DOI: <https://doi.org/10.1068/b160127>
- Albrecht, Louis (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, 743–758, DOI: <https://doi.org/10.1068/b3065>

28. Bruken av ulike plantyper utenom lovverket er i og for seg ikke av ny dato. Helt fra bygningsloven av 1965 har planmyndigheter operert med ulike planbetegnelser som ikke er definert i lovgivningen. Eksempelvis startet begrepet utbyggingsavtaler, som nå er lovregulert, på denne måten.

- Albrecht, Louis (2006a). Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, 38, 1149–1170, DOI: <https://doi.org/10.1068/a37304>
- Albrechts, Louis (2006b). Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects. *European Planning Studies*, 14:10, 1487–1500, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09654310600852464>
- Bafarasat, Abbas Ziafati (2016). In pursuit of productive conflict in strategic planning: project identification. *European Planning Studies*, 24(11), 2057–2075, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2016.1231800>
- Barlindhaug, Rolf et al. (2012). *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken*. NIBR-notat: 2012:114. Oslo: NIBR.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise et al. (eds.) (1998). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Bengston, David et al. (2004:274). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, 69, 271–286, DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2003.08.007>
- Berke, Philip et al. (2006). What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33, 581–600, DOI: <https://doi.org/10.1068/b31166>
- Booth, Philip (1995). Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in Implementing Planning Policy. *Journal of Planning Education and Research*, 14, 103–112, DOI: <https://doi.org/10.1177/0739456X9501400203>
- Booth, Philip (1996). *Controlling development Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. London: Routledge
- Booth, Philip (1999). From regulation to discretion: the evolution of development control in the British planning system 1909–1947. *Planning Perspectives*, 14(3), 277–289, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/026654399364238>
- Booth, Philip (2007). The control of discretion Planning and the common-law tradition. *Planning Theory*, 6(2), 127–145, DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095207077585>
- Breheny, Michael (1983). A practical view of planning theory. *Environment and planning B: Planning and design*, 10, 101–115. DOI: <https://doi.org/10.1068/b100101>
- Bryson, John & Roering, William (1987). Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 9–22, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01944368708976631>
- Buitelaar, Edwin et al. (2011). Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalization of planning law, *Environment and Planning A*, 43, 928–941, DOI: <https://doi.org/10.1068/a43400>
- Buitelaar, Edwin & Bregman, Arjan (2016). Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise. *European Planning Studies*, 24(7), 1281–1294, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2016.1168785>
- Böcher, Michael (2012). A theoretical framework for explaining the choice of instruments in environmental policy. *Forest Policy and Economics*, 16, 14–22, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2011.03.012>
- Böhme, Kai (2002). *Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice*. Nordregio Report 2002:8. Stockholm: Nordregio.
- de Vibe, Ellen (2015). Hvor går vi fremover? Oslo-modell for bruk av plan- og bygningsloven. *Plan* 46(1), 32–35.
- Faludi, Andreas (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice & Research*, 15(4), 299–318, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/713691907>
- Friedman, John (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gielen, Demetrio Muñoz & Taşan-Kok, Tuna (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18(7), 1097–1131, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09654311003744191>
- Healey, Patsy (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101–123, DOI: <https://doi.org/10.1177/14730952030022002>
- Healey, Patsy (2009). In Search of the «Strategic» in Spatial Strategy Making. *Planning Theory & Practice*, 10(4), 439–457, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14649350903417191>

- Holsen, Terje (2000). *Planlegging etter plan- og bygningsloven – noen begrepsmessige avveininger*. Notater for planlovutvalget 1/2000. Oslo: NIBR.
- Innst. O. nr. 57 (2007–2008). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.
- Kalbro, Thomas & Røsnes, August E. (2013). Public Planning Monopoly – or Not? The Right to Initiate Development Plans in Norway and Sweden. In Hepperle, Erwin et al. (eds.). *Land Management: Potential Problems and Stumbling Blocks*. Zurich: VDF Hochschuleverlag AG, DOI: <https://doi.org/10.13140/2.1.1202.3045>
- Kalbro, Thomas et al. (2010). «Nær utakt». *Plan- og bygningslovreformer i Norge og Sverige. Kart og Plan*, 70(1), 27–45.
- Kleven, Terje (2011). *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965–2005*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Klosterman, Richard (1985). Arguments for and Against Planning. *Town Planning Review* 56(1), 5–20, DOI: <https://doi.org/10.3828/tpr.56.1.e8286q3082111km4>
- Lai, Lawrence Wai Chung (1997). Property rights justifications for planning and a theory of zoning. *Progress in Planning*, 48, 161–246. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/s0305-9006\(97\)00010-x](http://dx.doi.org/10.1016/s0305-9006(97)00010-x)
- Lascoumes, Pierre & Le Gales, Patrick (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1–21, DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446263099>
- Laurian, Lucie et al. (2010). Evaluating the outcomes of plans: theory, practice, and methodology. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37, 740–757, DOI: <https://doi.org/10.1068/b35051>
- Lowi, Theodore (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677–715, DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2009452>
- Millard-Ball, Adam (2013). The Limits to Planning: Causal Impacts of City Climate Action Plans. *Journal of Planning Education and Research*, 33(1), 5–19, DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0739456X12449742>
- Moroni, Stefano (2007). Planning liberty and the rule of law. *Planning Theory*, 6, 146–163, DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095207077586>
- Mäntysalo, Raine et al. (2015). Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning—Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 23(2), 349–366, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2013.861808>
- Nadin, Vincent (2007). The emergence of the spatial planning approach in England. *Planning Practice & Research*, 22(1), 43–62, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/02697450701455934>
- Nadin, Vincent & Stead, Dominic (2008). European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning. *disP – The Planning Review*, 44(172), 35–47, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/02513625.2008.10557001>
- Newman, Peter & Thornley, Andy (1996). *Urban planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*. London: Routledge.
- Nordahl, Berit (2015). Byggegrunn i pressområder – har kommunene noen rolle? *Plan* 46(6), 16–21.
- Nordahl, Berit et al. (2011). *Utbyggerstyrt byutvikling? NIBR-rapport 2011:21*. Oslo: NIBR.
- North, Douglas (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven Planlovutvalgets første delutredning*.
- NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II Planlovutvalgets utredning med lovforslag*.
- Oliveira, Vitor & Pinho, Paulo (2010). Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects. *Journal of Planning Literature*, 24(4), 343–361, DOI: <https://doi.org/10.1177/0885412210364589>
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.
- Peel, Deborah, Lloyd, Greg & Lord, Alex (2009). Business Improvement Districts and the Discourse of Contractualism. *European Planning Studies*, 17(3), 401–422, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09654310802618044>
- Qian, Zhu (2010). Without zoning: Urban development and land use controls in Houston. *Cities*, 27, 31–41, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2009.11.006>
- Rasmussen, Knut Fredrik (2007). Utbyggingsavtaler. *Tidsskrift for eiendomsrett*, 3(4), 333–347.

- Røiseland, Asbjørn (2013). Forhandle, friste eller fasilitere. En teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-private partnerskap. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 29(4), 309–326.
- Røsnes, August E. (2005). Regulatory Power, Network Tools and Market Behaviour: Transforming Practices in Norwegian Urban Planning. *Planning Theory & Practice*, 6(1), 35–51, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/1464935042000334958>
- Strömngren, Andrea (2007). *Samordning hyfs och reda. Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945–2005*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 166.
- Talen, Emily (1996). Do plans get implemented? A review of evaluation in planning. *Journal of Planning Literature*, 10(3), 248–259. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/088541229601000302>
- Tang, Bo-sin et al. (2000). Certainty and Discretion in Planning Control: A Case Study of Office Development in Hong Kong. *Urban Studies*, 37(13), 2465–2483, DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980020080641>
- Taşan-Kok, Tuna (2012). Introduction: Contradictions of Neoliberal Urban Planning. I Taşan-Kok, Tuna & Baeten, Guy (eds.), *Contradictions of Neoliberal Planning. Cities, Policies, and Politics*. (s. 1–20). The GeoJournal Library 102. Dordrecht: Springer. DOI: <http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-90-481-8924-3>
- Tewdwr-Johnes, Mark (1999). Discretion Flexibility and Certainty in British Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 18(3), 244–256, DOI: <https://doi.org/10.1177/0739456X9901800306>
- Vedung, Evert (1998). Policy instruments: Typologies and theories. In Bemelmans-Videc, Marie-Louise et al. (eds.). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*, 21–58. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Wildavsky, Aron (1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences*, 4(2), 127–153, DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01405729>
- Aarsæther, Nils (2001). Begrepet samfunnsplanlegging. I Aarsæther, Nils og Hagen, Aksel (red.) (2001). *planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging*. Oslo: Kommuneforlaget.