

# Deltakelse og innflytelse i byplanlegging – en undersøkelse av reguleringsplanprosesser

Eva Irene Falleth og Gro Sandkjær Hanssen

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Eva Irene Falleth and Gro Sandkjær Hansen: Participation and influence in urban planning.*

KART OG PLAN, Vol. 69, pp. 46–56. P.O.B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

In Norway, neo-liberal ideas have impacted planning practice, strengthening the role of the the developer as a principal actor. We examine how this new role has influenced patterns of contact between central actors in urban planning. We discuss this issue based on a survey of the 145 most populated municipalities in Norway, as well as case studies in Oslo, Bergen and Trondheim. We found that actors in planning have a high level of interaction, but the pattern is different for civil society actors and developers. The initial phase before formal planning begins is important, and politicians feel bound by negotiations and agreements between the municipal planning administration and developers.

*Keywords:* Actors, interaction, influence, survey, urban planning, Norway

*Eva Irene Falleth.* Professor. Norwegian University of Life Sciences, P.O.B. 5003, NO-1432 Ås.  
E-mail: [eva.falleth@umb.no](mailto:eva.falleth@umb.no)

*Gro Sandkjær Hansen.* Researcher in political science. Norwegian Institute for urban and regional research (NIBR). P.O.B. 44 Blindern, NO-0313 Oslo. E-mail: [gro.hanssen@nibr.no](mailto:gro.hanssen@nibr.no)

## Innledning

De siste tiårene har det skjedd en endring i arbeidsdelingen og forholdet mellom sentrale aktører i byplanleggingen i Norge (Nordahl 2006). I dag er mye av byutviklingen overlatt til markedet, ved at reguleringsplaner i stor grad utarbeides, fremmes og implementeres av private aktører<sup>1</sup>, noe som gjort *markedsaktørene* (*utbyggere, arealutviklere*) til svært sentrale aktører. I 2007 ble det vedtatt i gjennomsnitt fem reguleringsplaner per kommune. 80 prosent av alle vedtatte reguleringsplaner var fremmet som private reguleringsplaner (§ 30 i pbl 1985). I Oslo var 82 prosent private planforslag (63 av 78 planer) ([www.ssb.no/kostra](http://www.ssb.no/kostra)). *Kommunenes administrasjoner* eller plankontorer er derfor i mye større grad offentlige saksbehandlere enn planleggere som utarbeider planforslag. Plan- og bygningsloven (både den

gamle av 1985, og den nye av 2008) fremhever medvirkning som viktig i planleggingen og inneholder formelle krav til deltakelse for *innbyggere og sivilsamfunn* knyttet til krav om kunngjøring, høring og klager. I tillegg skal enhver som fremmer planforslag, legge til rette for medvirkning (pbl 2008, § 5-1).

Intensjonene om medvirkning er å delta i planutforming, dvs den delen av planleggingen som markedsaktørene nå står for. Det er derfor grunn til å tro at denne utviklingen – at flere og flere reguleringsplaner er private – vil ha konsekvenser for innbyggernes, sivilsamfunnets og politikeres innflytelse over byutviklingen. Det finnes i dag få studier av eventuelle konsekvenser av denne utviklingen, og hensikten med denne artikkelen er å bidra til økt kunnskap om dette. Vi spør her; *hvilke relasjons- og kontaktmønstre fremtrer mellom sentrale aktører i byutvikling, hvilke*

1. Private planforslag er fremmet etter § 30 i plan- og bygningsloven (1985), og omfatter planer som er innsendt til kommunene fra private aktører og andre offentlige myndigheter. Denne artikkelen bygger på reguleringsplaner fremmet etter den gamle loven, og ikke den nye vedtatt i 2008. Den nye loven endrer ikke prinsippet om private reguleringer, men fremhever prosesskrav.

arenaer har de ulike aktørene tilgang til, og hva har dette å si for aktørenes innflytelse på reguleringsprosesser i norske byer? Tidligere forskning har fokusert mest på relasjonen planlegger – lokalsamfunn, metoder for medvirkning fra lokalsamfunnet som del av en planprosess som styres av kommunene (Amdam og Veggeland 1998, Fiskaa 2005), og forholdet mellom planmyndighet – markedsaktører (Jensen 1987, Bonnevie-Svendsen 2000, Medalen 2000, Røsnes 2005, Børrud 2005, Nordahl 2006, Holsen 2007). Svært lite både nasjonalt og internasjonalt har fokusert på de mer strukturelle relasjonene mellom aktørene, for eksempel knyttet til rollen politikk og de folkevalgte spiller i byplanleggingen (Bickermann & Walker 2007, Holman 2007, 2008).

Det finnes enkelte unntak, som Stones (1989) klassiker om regimeteori der utgangspunktet er aktørrelasjoner og byutvikling i Atlanta City og en tilsvarende undersøkelse i Norge (Lyngstad 2000), Flyvbjergs undersøkelse om byplanlegging i Ålborg (1991), og enkelte undersøkelser knyttet til aktører og roller i norsk planlegging (Bowotz og Høegh 2005, Wøhni 2007, Nyseth 2008). Det er i norsk sammenheng i liten grad vært gjennomført kartlegging av hvordan medvirkning fra sivilsamfunnet blir ivaretatt i private reguleringsforslag. Artikkelen vil dermed kunne gi bidra til å gi ny og verdifull innsikt om et tema som har vært lite studert, og hvor studiene som oftest har vært basert på enkeltcase.

Undersøkelsen artikkelen bygger på er gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning i prosjektet «Styringsformer i byutvikling: fra deltagelse som aktivum i government til deltagelse som strategi i governance». Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd, programmet for Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG).

### **Aktører, samstyring og arenaer**

Offentlig sektor i Norge er, som i andre europeiske og nordiske land, sterkt preget av neo-liberale ideer (Mydske et al 2007), best eksemplifisert ved New Public Management reformer. Offentlig-private partnerskap og økt bruk av markedsliknende mekanismer

har blitt innført også i byplanlegging. Den sterke framveksten av private planer kan tolkes i lys av disse neo-liberale trendene, noe som har gitt private utbyggere en svært sterk posisjon i byutviklingen (Nordahl 2006:11). Den nye arbeidsdelingen i byplanlegging mellom offentlige myndigheter og markedsaktører er en politisk ønsket utvikling, og et eksempel på det mye omtalte skiftet fra «government to governance» (Rhodes 1997). Governance, eller samstyring på norsk, betegner et økt innslag av markeds- og nettverksformer for styring i offentlig sektor generelt, og for byplanlegging spesielt. Det er i stadig større grad anerkjent at politiske myndigheter ikke bare skal styre gjennom tradisjonell hierarkisk myndighetsutøvelse, men også gjennom samarbeid med næringsliv og sivilsamfunn for å oppnå ønskede politiske mål om byutvikling (Stoker 2000, Agger 2005:28, Burns 2000, Sehested 2002). Dette aktualiserer et bredere analyseperspektiv for å forstå hvilke aktører og faktorer som har innflytelse på byutviklingen.

Fokuset i denne artikkelen er planmyndighet (administrasjon/planleggere og politikere), utbyggere og lokalsamfunnet og deres relasjoner i reguleringsplanprosesser, med vekt på den første, *uformelle fasen* av planprosessen. Dette er fasen før kommunen mottar et formelt privat reguleringsforslag. Den eneste formaliserte kontakten er mellom utbygger og planadministrasjon, mens arenaene mellom de andre aktørene er uformelle. De formaliserte arenaene er lukkede møter mellom utbyggere og planmyndighet (politikere er unntaksvis representert), ofte omtalt som «forhåndskonferanser», «formøter» og «formelle møter», og skjer i en tidlig, uformell planfase – før lovens konkrete krav om medvirkning (høring) trer i kraft. Kravet til åpenhet (kunngjøring) skal imidlertid gjøres når planarbeidet starter opp. Når kunngjøring foretas i forhold til oppstart og disse møtene er uklart. Den konkrete medvirkningsmuligheten som høring, er knyttet til fasen som kommer etterpå, her kalt «den formelle planfase». Rettigheter knyttet til klage trer i kraft når planen er vedtatt, her kalt «gjennomføringsfasen». Intensjonene om aktiv medvirkning i planutarbeidelsen er ikke fulgt opp med konkrete krav, men dersom

medvirkning skal gjennomføres vil denne normalt knytte seg til planutarbeidelsen før formell planbehandling i kommunene. Med andre ord i den fasen av planleggingen der *utbygger* har planansvaret. Plan- og bygningsloven spesifiserer ikke hvem som har deltakerrettigheter og hvor mye makt de ulike aktører i planprosessen skal ha.

Schmitter (2002) har klassifisert en rekke forhold som han mener medfører deltakerrettigheter. Han skiller mellom de aktørene som er eiere av formelle rettigheter, de som har stemmerett innenfor et område, kunnskapseiere, eiendoms- og rettighetsbesittere, berørte interesser og status. Status omfatter både planmyndighet, økonomiske midler og sosial posisjon. Det er imidlertid vanskelig å avgrense eierrettigheter. I en regulering innebærer dette at *lokalsamfunnene* oppfattes som en rettighet i dobbel forstand; de har både formelle rettigheter gjennom loven og territorielle rettigheter knyttet til politiske valg. Det er rettigheter som også kalles deltakerdemokratiet eller direkte demokrati, og det representative demokratiet der vi velger politikere som skal være våre tillitsmenn. De *folkevalgte* på sin side har også to rettigheter i prosessen, som tillitsmenn for befolkningen og som planmyndighet.

*Markedsaktørene* har på sin side rettigheter som er helt avgjørende for realisering av reguleringsplaner. De har økonomiske virkemidler, de kan ofte ha eiendoms- eller andre rettigheter knyttet til arealer. Dessuten er politikere avhengig av markedsaktørene for å realisere mange av sine mål. Dette gjelder i særlig grad politiske mål om økt boligbygging. Dette betyr at selv om markedsaktørene ikke har stemmerett, så må likevel politikere ta hensyn til dem dersom de ønsker utvikling av byen.

Også en rekke offentlige myndigheter har deltakerrettigheter i reguleringsprosesser. I denne undersøkelsen ser vi imidlertid på *planadministrasjonene* som den enheten som har kunnskap om, informer de andre aktørene og behandler private reguleringsplaner i tråd med både statlige og kommunale mål og retningslinjer.

Det må imidlertid presiseres av ingen av disse aktørgruppene er homogene grupper. I lokalsamfunnene kan enkeltpersoner og or-

ganisasjoner mene svært ulikt om en reguleringsplan, noe som kan gjøre intern samhandling vanskelig. Deres interesser omfatter både snevre nabointeresser til fellesinteresser innenfor mange områder. Dette meningsmangfoldet kan gjøre det vanskelig for både politikere og markedsaktører å tolke lokalsamfunnet. Det gir på en side handlingsfrihet når mange mener ulikt, men kan også være en ulempe dersom han ønsker samhandling med berørte interesser. På sammen måte finnes det både seriøse og useriøse markedsaktører, det finnes de som vet hva en regulering innebærer og kjenner systemets virkemåte. Det finnes også de som aldri har regulert før eller som ikke ønsker å se ansvaret som loven gir dem for å ta hensyn andre interesser enn sine egne. Politikere på sin side tilhører ulike partier og har ulike meninger om både planlegging, byutvikling og markedsaktørene.

Lokalsamfunnet er kanskje den svakest institusjonaliserte parten i dette bildet, og en aktørgruppe med få ressurser tilgjengelig i arbeidet med reguleringer. Dette innebærer at gruppen ikke nødvendigvis har ressurser til å delta på samme måte som myndigheter og private aktører. I tillegg er det mange motstridende interesser i lokalsamfunnet, noe som gjør at private utbyggere og planmyndighet ikke kan forholde seg til lokalsamfunnet som en enhetlig aktør med en stemme. Dermed kan utbyggere, planadministrasjon og politikere til en viss grad velge hvilke interessegrupper de ønsker å knytte til deg, og til og med spille gruppene opp mot hverandre. Med andre ord kan lokalsamfunnets interessegrupperinger brukes strategisk av markedsaktørene for å fremme sine interesser i en regulering.

### Datagrunnlag

Presentasjonen bygger på en undersøkelse av 100 tilfeldig valgte reguleringsplaner (50 planer fra 1987 og 50 planer fra 2005) og kvalitative casestudier fra Bergen, Oslo og Trondheim, samt en omfattende spørreskjemaundersøkelse til ulike respondenter i de 145 mest folkerike kommunene i Norge. Spørreskjemaundersøkelsen vil bli mest vektlagt, i og med at det er utført få slike ge-

nerelle undersøkelser om planlegging, og at den dermed kan gi større kunnskap om utbredelse enn enkeltundersøkelser. Skjemaet ble sendt til sentrale aktørgrupper i reguleringsplanprosesser, nærmere bestemt politikere (ordførere, politikere i kommunens planutvalg), planadministrasjon (rådmenn, plansjefer, saksbehandlere), utbyggerbedrifter (hentet fra SSBs registre, over 11 ansatte) og lokale organisasjoner (hentet fra kommunenes egne høringslister, både organisasjoner som representerer beboere og nabolag, miljøvern og friluftsinnteresser og kulturminneinteresser). Totalt ble det sendt ut spørreskjema til 3600 respondenter, og svarprosenten varierte mellom 20–65 prosent. Den er lavest for lokale lag og foreninger, og høyest for ordfører og rådmenn. I tillegg er det også hentet inn kvalitative data, i casestudier i Bergen og Trondheim (intervjuer).

## **Medvirkning**

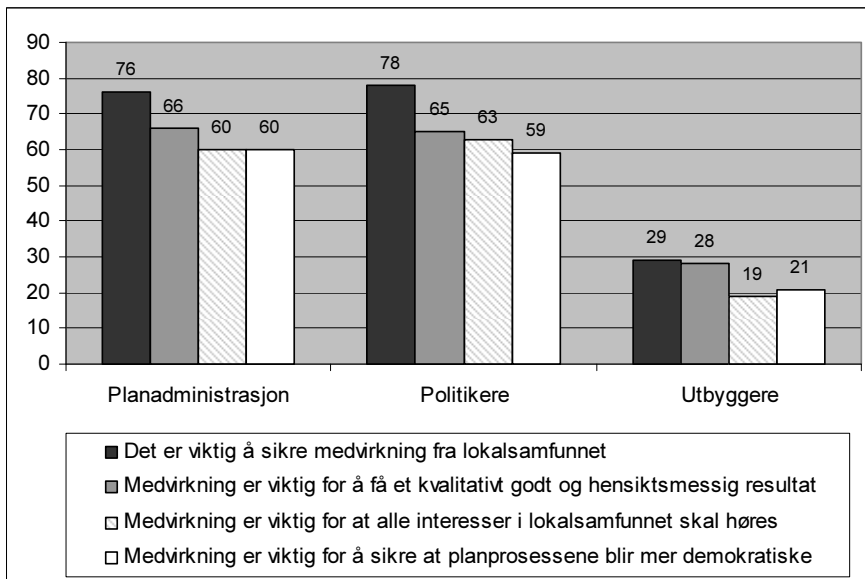
Minstekravet for medvirkning i planprosesser er i knyttet til formelle krav i planloven om kunngjøring, høring og klagerett. Dokumentundersøkelsen fra Oslo, Bergen og Trondheim viser at omfanget av høringsuttalelser til antall planer har økt fra 30 av 50 planer vi undersøkte i 1987, til 40 av 50 planer vi undersøkte i 2005. Også antall høringsuttalelser per plan har økt. Mens antall høringer per plan i gjennomsnitt var 8,5 i 1987, var dette økt til 15,2 i 2005. Det er i hovedsak grunneiere, og beboer- og velforeninger som gir høringsuttalelser. Vi spurte også de lokale organisasjonene (N=221) i spørreundersøkelsen om hvorvidt de (noensinne) hadde medvirket i form av å avgi høringsuttalelser. 66 prosent av organisasjonene oppga at de hadde avgitt høringsuttalelse, noe som kan tyde på at dette er en vanlig form for medvirkning.

Også antall klager har økt. I spørreundersøkelsen vår ble plansjefene spurt i hvilken grad de i løpet av de siste 5 år har sett en økning i klager, henvendelser til sivilombudsmannen og rettstvister. Mens det kan synes som at det ikke har skjedd noen endringer i antall henvendelser til sivilombudsmannen og rettstvister, så har halvparten av plansjefene inntrykk av at det er mer klager enn før.

Aktiv medvirkning er generelt gitt stor oppmerksomhet i planlegging (Healey 1997, Amdam og Veggeland 1998, Fiskaa 2005). Kan vi så si noe om den faktiske hyppigheten av medvirkningstiltak utover lovens minstekrav? Dokumentundersøkelse viser at deltakelse utover minimum i svært liten grad skjer. I kun fem av de 100 undersøkte reguleringsplanen var det medvirkning utover minimum. Det meste av dette var folkemøter. I spørreundersøkelsen til organisasjonene rapporterte 47 prosent om at de hadde deltatt på folkemøter. Folkemøter er imidlertid heller ikke en medvirkningsform som vurderes å ha store innflytelsesmuligheter. I Arnsteins (1969) klassifisering av innflytelse gjennom medvirkning vil slike møter kunne defineres som liten grad av reell medvirkning. Deltakerne får mulighet til å uttale seg til planideer eller planforslag. Med andre ord vil medvirkning gjennom folkemøter i de aller fleste plansaker skje så sent i planprosessen (et forslag er allerede formulert), ofte i form av protest mot det allerede utformede planforslaget.

Flere studier viser at medvirkning fra lokalsamfunnet utover lovens minstekrav forekommer relativt sjelden i reguleringssaker (Fiskaa 2005, Holm 2007, Wøhni 2007, Netland 2008, Windju 2008). Den nye arbeidsdelingen der utbyggerne i større grad planlegger byutviklingen medfører at de også har mer ansvar for medvirkning. Kan noe av forklaringen bak den lave forekomsten av medvirkningstiltak være at idealet om medvirkning fra lokalsamfunnet ikke lenger anses som viktig av sentrale aktører i planleggingen? I surveyen ble det lagt inn spørsmål som fanget slike holdninger, ført en generell påstand om det er viktig å sikre medvirkning fra lokalsamfunnet, og deretter tre påstander som representerer ulike begrunnelser for dette. Resultatene presenteres i figuren nedenfor.

Figuren viser tydelig at to verdisystemer møtes: planleggere og politikere med verdier knyttet til fellesskap og demokrati, og utbyggere som mer handler ut ifra en økonomisk rasjonalitet. Det er store og systematiske forskjeller mellom kommunale aktører og utbyggere når det gjelder synet på medvirkning fra lokalsamfunnet. Mens politikere (ordføre-



Figur 1. Holdninger til medvirkning. Prosent som oppgir «Svært viktig» og «Nokså viktig». (N= 1000)

re og politikere i planutvalget) og planadministrasjon (rådmann, plansjef, saksbehandlere) er nesten samstemmige; nesten 80 prosent oppgir at det er viktig å sikre medvirkning fra lokalsamfunnet, er det en langt lavere prosentandel av utbyggerne som mener det samme. Bare en av tre utbyggere anser dette som viktig. Disse forskjellene er signifikante, også kontrollert for andre variabler (kommunestørrelse, organisering i kommunen og utbyggingsaktivitet). Disse holdningsforskjellene kan si oss noe om at forutsetningene for at utbyggerne legger til rette for lokalsamfunnsmedvirkning utover det som er lovbestemt kanskje ikke er så store.

### Kontaktmønstre mellom aktører

Hvordan er kontaktmønsteret mellom de ulike aktørene, og på hvilke arenaer foregår denne kontakten? Undersøkelsen vi har gjennomført har særlig ønsket å se nærmere på kontakten i den første uformelle planfasen, og surveyen inneholdt derfor spørsmål om kontakt i alle planfasene. Generelt kan man anta at jo tidligere i prosessen kontakten skjer, dess større mulighet til å påvirke planprosessen (Holm 2007).

Vi finner at 95 prosent av kommunene som har svart har utviklet interne rutiner for saksbehandling av innsendte planer. 91 prosent oppgir at de har interne rutiner for forhåndskonferanser/formøter med utbyggere, 78 prosent oppgir at de har interne rutiner for utbyggingsavtaler. De aller fleste har dessuten rutiner for interne møter i kommunen (96 prosent), og møter med andre myndigheter (87 prosent) for å sette opp rammer for planleggingen. I tillegg oppgir 82 prosent at de har rutiner for kontakt med lokale organisasjoner, noe som antagelig er en liste over organisasjoner som blir brukt til å sende ut informasjon om oppstart og høring. Halvparten av kommunene oppgir at de har rutiner for å arrangere folkemøter. Alt i alt viser dette at det er kontakten mellom utbyggere og kommune som er mest velutviklet og rutinisert, noe som gir strukturelle fordeler for utbyggerne sammenliknet med lokalsamfunnsaktører.

Når det gjelder *kontakthypighet* så viser datamaterialet, noe overraskende, at for *politikere* i kommunens faste planutvalg er det i den første uformelle fasen kontakten med utbygger og lokale organisasjoner er størst. Henholdsvis 67 prosent og 62 prosent

av politikerne oppgir at de i alle saker har kontakt med disse aktørene i denne fasen. I og med at politikerne har en noe udefinert rolle i den første uformelle fasen, hadde vi forventet at kontakten hadde vært størst i den formelle beslutningsfasen, hvor politikerne vedtar planene. Kontakten med aktørene er imidlertid litt mindre i de senere faser – rundt 45–50 prosent av politikerne i planutvalget oppgir at de har kontakt med de nevnte aktørene i alle saker – og omfanget av kontakt er relativt likt mellom de to aktørgruppene. Når det gjelder ordførerne viser resultatene våre at disse i mye mindre grad er i kontakt med andre av aktørene i planprosesser, bare 5–10 prosent oppgir at de er i kontakt med utbygger og organisasjoner i forbindelse med reguleringsplaner. Her finner vi ingen større forskjeller mellom planfaser eller mellom aktørgrupper (utbyggere, organisasjoner).

Når det gjelder *planadministrasjonen* ser vi at kontakten med de to eksterne aktørgruppene er mye skjevare. Mens rundt 45 prosent av både plansjefer og saksbehandlere rapporterer at de alltid har kontakt med utbyggere i den uformelle fasen, er det under 5 prosent av plansjefer og saksbehandlere som rapporterer om at de alltid har kontakt med lokale organisasjoner. For planadministrasjonen synes kontakten med lokale organisasjoner å være størst i forbindelse med høring av planforslaget i den formelle fasen – men heller ikke da er det mer enn ca 10 prosent av rådmenn, plansjefer og saksbehandlere som rapporterer om at de alltid har slik kontakt. Det er tett kontakt mellom planad-

ministrasjonen og utbyggere. 67 prosent av utbyggerne oppgir at de alltid har kontakt med planadministrasjon i den uformelle planfasen. Disse funnene er i tråd med tidligere studier (Holm 2007:134).

I og med at utbyggere i stor grad er ansvarlig for mye av planutformingen i norske bykommuner i dag, var vi også interessert i å se hvorvidt de sørger for å trekke organisasjoner i lokalsamfunnene inn i denne tidlige planfasen. Datamaterialet vårt tyder ikke at dette skjer i stort omfang, bare 3 prosent oppgir at de alltid er i kontakt med lokale organisasjoner i denne tidlige fasen. Datamaterialet vårt viser altså at det er liten kontakt mellom lokale organisasjoner og de mest sentrale aktørene i den uformelle planfasen – planadministrasjonen og utbyggerne. En konsekvens av dette er at lokale organisasjoner i liten grad spiller inn sine synspunkt, interesser og kunnskap i fasen hvor planene utformes og de viktigste premissene legges.

På hvilke *arenaer*, eller gjennom hvilke kanaler, foregår så denne kontakten? Den formaliserte dialogarenaen i tidlig planfase er mellom planadministrasjonen og utbyggerne (Nordal 2008). Surveyen viser det samme. Her svarer 91 prosent av plansjefene at det finnes interne rutiner for forhåndskonferanser og formøter med utbyggere, og 78 prosent svarer at de også har interne rutiner for håndtering av utbyggingsavtaler. Vi spurte også utbyggerne og lokale organisasjoner om hvordan kontakten med andre aktører som oftest er organisert, og resultatene presenteres i tabellen under.

Tabell 1. Prosent av lokale organisasjoner og utbyggere som rapporterer hvordan kontakten med ulike aktører som oftest er organisert (N=201/98).

|                 | Med lokalpolitikere |                | Med planadministrasjon |                | Med organisasjoner | Med utbyggere  |
|-----------------|---------------------|----------------|------------------------|----------------|--------------------|----------------|
|                 | Utbyggere           | Organisasjoner | Utbyggere              | Organisasjoner | Utbyggere          | Organisasjoner |
| Lukkede møter   | 27                  | 20             | 90                     | 27             | 7                  | 14             |
| Åpne folkemøter | 9                   | 23             | 2                      | 26             | 17                 | 14             |
| Direkte kontakt | 51                  | 63             | 43                     | 73             | 50                 | 51             |
| N               | 98                  | 201            | 98                     | 201            | 98                 | 201            |

Tabellen viser flere interessante tendenser. For det første ser vi at den viktigste arenaen for kontakt mellom utbyggere og kommune er *formelle, lukkede møter*. Så mye som 90 prosent av utbyggerne oppgir at dette er den vanligste kontaktformen med planadministrasjonen. For det andre, det ser i liten grad ut til at det er vanlig praksis at politikerne er representert på disse møtene, i og med at bare 27 prosent av utbyggerne oppgir at dette er den vanligste kontaktformen med politikerne. Dette inntrykket styrkes av et annet funn; planadministrasjonen og utbyggere oppgir i større grad enn politikerne at det er blitt flere forhåndskonferanser, formøter, formelle møter med utbyggere de siste 10 årene enn det var før, noe som tyder på at politikere i mindre grad er trukket med på disse møtene.

For det tredje, kontakten mellom lokale organisasjoner og kommunen ser ut til å foregå hovedsaklig gjennom direkte kontakt. 63 prosent sier dette er kontaktformen med planadministrasjonen, og 73 prosent med politikerne. Også utbyggerne benytter direkte kontakt, og når det gjelder utbyggers kontakt med politikerne ser dette ut til å være den vanligste kontaktformen. Tallene viser dermed at kontakt med kommunen er svært forskjellige for utbyggere og lokale organisasjoner. Utbyggerne har formaliserte kontaktarenaer med planadministrasjonen, mens lokale organisasjoner mangler slike formaliserte arenaer – og derfor benytter seg av direkte kontakt, først og fremst med politikerne. De ulike partene i en planprosess har dermed ulike forutsetninger for å delta og være med i diskusjon, deliberasjon og forhandlinger om reguleringsplaner.

For det fjerde, det kanskje mest interessante funnet er den sentrale rollen politikerne spiller som bindeledd mellom innbyggerne og planprosess. Tidligere studier (Wøhni 2007:49) har indikert at direkte kontakt med politikerne ser ut til å være en viktig medvirkningskanal for lokalsamfunnet. Dette er imidlertid en uformell kanal, og har i liten grad vært dokumentert. Vår studie gir dermed et utvetydig bilde av at politikerne oppfattes – og brukes – som en viktig kanal inn i den kommunale planprosessen. Kontakten ser ikke ut til å være begrenset til den siste

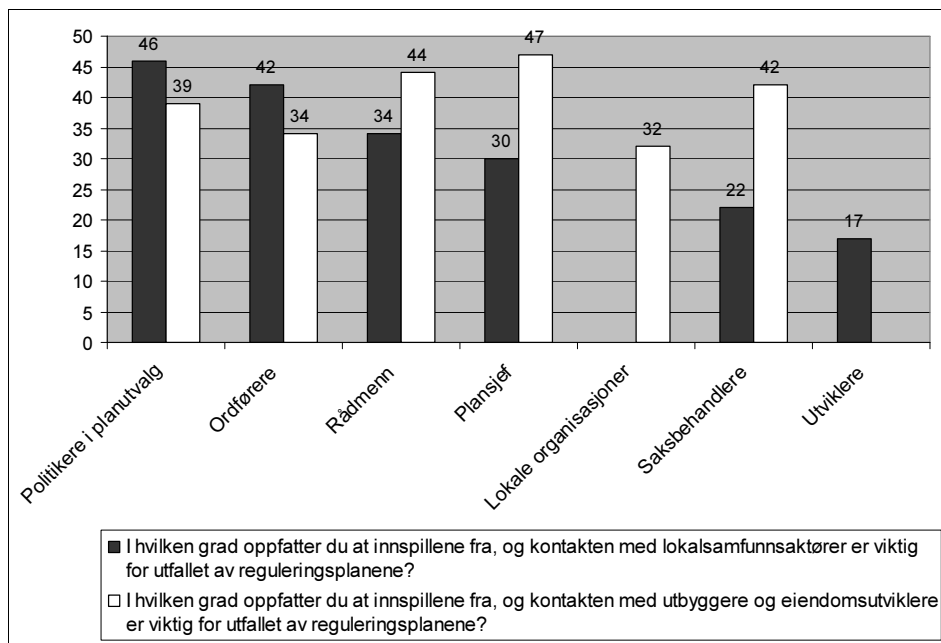
fasen, når planen er oppe til endelig politisk behandling, men ser ut til å være omfattende gjennom hele planprosessen.

### **Påvirker deltakelse planene?**

Funnene våre tyder altså på at lokalsamfunnet i liten grad trekkes inn i reguleringsplanprosesser utover lovens minstekrav, men at høringsinstituttet, som er minstekravet, i økende grad blir tatt i bruk. Har så denne deltakelsen fra lokalsamfunnet noe å si for planresultatet? I surveyen spurte vi hvor viktige innspillene fra og kontakten med ulike aktører var for utfallet av reguleringsplanene, og resultatene for lokalsamfunnet og utbyggere presenteres i figuren under.

Figuren avdekker noen interessante forskjeller. Mens nesten halvparten av lokalpolitikere anser innspill fra lokalsamfunnet som viktig for utfallet av reguleringer. Utbyggere deler ikke dette synet. Bare 17 prosent av utbyggerne mener at bidragene fra lokalsamfunnet influerer utfallet av saken. Planmyndigheten (rådmann, plansjef, saksbehandler) vurderer gjennomgående at sivilsamfunnet innflytelse på utfallet i planene er mindre enn det politikerne gjør. Disse forskjellene er signifikante, også kontrollert for andre variabler (som kommunestørrelse, utbyggingsaktivitet og politisk organisering av kommunen). Lokale organisasjoners eget bilde av situasjonen støtter opp under utbyggers inntrykk av at organisasjonene har *liten* påvirkning på utfallet. Bare 5 prosent av organisasjonene svarer, på et annet spørsmål, at de opplever at deres bidrag faktisk innebærer at planer endres. Andre studier støtter opp under dette bildet. I studien til Wøhni (2007:46–48) av 13 reguleringsplaner det har skjedd medvirkning i, går det frem at utbyggere er mest fornøyd med planprosessen. Dette blir tolket som at utbyggere i større grad får gjennomslag for sine syn og interesser, mens lokalsamfunnsaktørene som har medvirket er mindre fornøyd med prosessen – noe som antagelig kan være et uttrykk for at de fikk mindre gjennomslag for sine synspunkt.

En grunn til ulik vurdering av lokalsamfunnsaktørers innflytelse kan være at aktø-



Figur 2. Prosent som svarer «veldig viktig» (N=1221).

rene sitter med ulike oppfatninger av hva innflytelse på planresultatet innebærer. Det kan tenkes at for noen aktører innebærer innflytelse at planer stopper opp eller endres radikalt, mens for andre er innflytelse å redefinere mindre detaljer i planen, som plassering av lekeplass, antall etasjer og leiligheter, lokalisering av grønne områder etc. Andre studier viser at det skal mye til før at naboer og beboerforeninger klarer å influere planbeslutninger slik at rammene for prosjektet endres radikalt (Innes and Booher 2004, Bickerstaff & Walter 2007, Holm 2007). Der de får gjennomslag, er det ofte i forhold til mindre korrigeringer, for eksempel justering av høyde eller plassering av vinduer. I intervjuer fra våre casestudier gir flere lokalsamfunnsaktører uttrykk for en frustrasjon over at så mange av de viktige premissene legges i en tidlig fase (gjennom utbyggingsavtaler etc), og på arenaer som er lukket for media, innbyggere og også ofte for politikere.

Hvordan vurderes så *utbyggernes* innflytelse? I Holms (2007:139) studie oppgir både politikere og plansjefer at kontakten med private utbyggere oppleves som større press

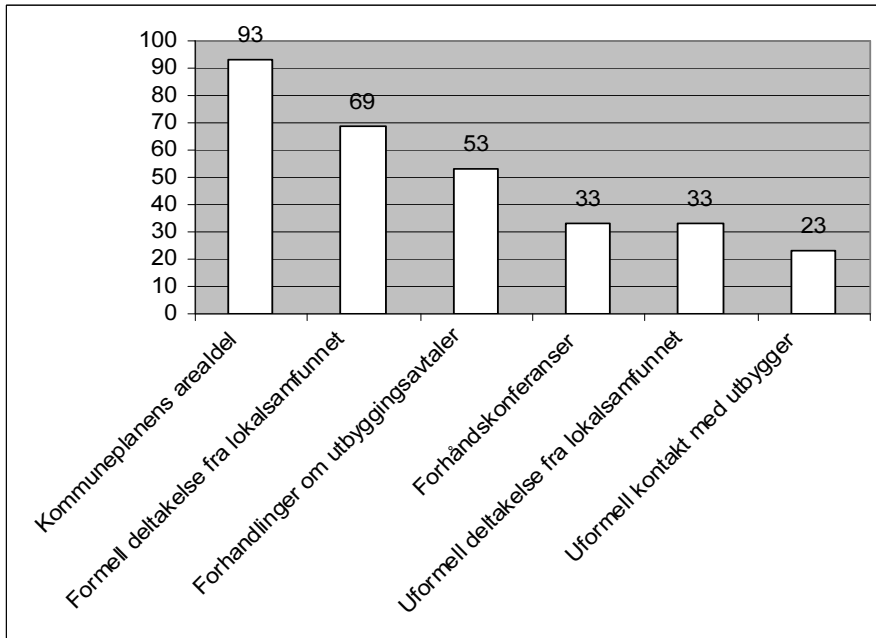
enn det kontakten med andre aktører gjør. Innebærer dette også at de vurderes som å ha mer innflytelse på utfallet av planprosessen? Her viser figuren overfor en interessant tendens. Mens litt flere av politikerne vurderte kontakten med lokale organisasjoner som viktig for utfallet av reguleringsplanene enn kontakten med utbyggerne, så fant vi motsatt mønster hos administrasjonen. Her vurderte rådmann, plansjef og saksbehandler at kontakten med utbyggerne var viktigere for utfallet av reguleringer enn kontakten med lokalsamfunnsaktører. Disse tallene styrker inntrykket av en omfattende og gjensidig kontakt mellom utbygger og planadministrasjon i utformingsfasen av reguleringsfaser, som legger premisser for hvordan planen til slutt blir seende ut. De styrker også inntrykket vi har av at kontakten lokalsamfunnet har med kommunen i reguleringsplaner først og fremst er med politikere.

I reguleringer har politikerne det siste ordet, i og med at det er de som i siste instans vedtar eller ikke vedtar planen. Som vi fant av figuren overfor vurderer nesten halvparten av politikerne at innspillene fra lokalsamfunnet har betydning for utfallet. Men



føler politikerne seg bundet av innspillene fra lokalsamfunnet, eller lar de seg tvert imot binde av kontakt og utbyggingsavtaler

med utbyggere? I figuren nedenfor vises andelen av politikere som oppgir at de føler seg bundet av ulike faktorene listet opp.



Figur 3. Politikere føler seg bundet av ulike faktorer. Prosent som svarer «I stor grad» og «I nokså stor grad». (N=366).

Figuren viser for det første at politikere i stor grad føler seg bundet av formell medvirkning fra innbyggerne – dette kan være både høringsuttalelser og medvirkning gjennom mer omfattende tiltak (folkemøter, workshops etc). Færre, men faktisk en tredjedel, føler seg i tillegg bundet av uformell deltakelse fra lokalsamfunnet, som først og fremst er direkte kontakt. Dette er interessant, i og med at vi tidligere har funnet at dette er den hyppigst brukte kontaktkanalen lokale organisasjoner har inn i den kommunale planprosessen. Det kan her virke som at politikerne til en viss grad føler seg forpliktet, og lar seg påvirke, av denne kontakten.

For det andre opplever overraskende mange av politikerne seg bundet av kommunens forhandlinger med utbyggerne; halvparten oppgir at de føler seg bundet av kommunens forhandlinger om utbyggingsavtaler og en tredjedel føler seg bundet av forhåndskonferanser. Disse funnene styrker vårt inntrykk av at politiske styring av byplanleggingen i

dag ikke følger et tradisjonelt hierarkisk prinsipp, men har store innslag av markeds- og nettverksformer for koordinering. Funnene gir i tillegg grunnlag for viktige spørsmål om det er tilstrekkelig åpenhet, etterprøvnbarhet, og deltakelse fra tredje parter på disse arenaene hvor de viktigste forhandlingene skjer.

### Oppsummering

Andre studier har vist (blant annet Nordahl et al 2007:160) at de nye formene for styring kommunene i økende grad tar i bruk i dag, har sine begrensninger – blant annet når det gjelder å trekke inn 3. parts hensyn i den første dialogen mellom planadministrasjon og utbygger, en fase hvor viktige premisser blir lagt. Undersøkelsen vår utdyper utfordringene som ligger i disse nye styringsformene. Den viser blant annet at i reguleringer møtes to helt ulike verdisystemer. Planadministrasjon og lokalpolitikere, som representerer planleggingskunnskap og fellesskapsverdier

ser ut til å vurdere medvirkning som et gode og som et viktig element i en demokratisk planleggingsprosess. Utbyggerne vurderer i langt mindre grad medvirkning fra lokalsamfunnet som å være et viktig element i planutformingen. Utgangspunktet for utbyggere er i større grad en økonomisk rasjonalitet hvor reguleringsplanprosessen kanskje mer ses på som en nødvendig, administrativ prosess forut for byggestart.

Et kanskje noe overraskende funn i vår undersøkelse er at lokalsamfunnet i større grad har kontakt med politikere enn med planleggerne i kommunen. Dette kan bidra til nye perspektiver på planlegging. Svært mye av planleggingslitteraturen gir *planleggeren* rollen som den sentrale aktøren med ansvar for å trekke inn lokalsamfunnet i planprosesser og deliberative prosesser (Healey 1997, Amdam og Veggeland 1998, Cars et al. 2003). Våre funn viser imidlertid at i norsk reguleringspraksis er virkeligheten helt annerledes. Her har planleggerne kontakt med utbyggere, og politikere med lokalsamfunnet. Prosessene preges av kamp om innflytelse og posisjonering der de tilgjengelige kanalene innen planlegging, politikk og media brukes av både utbyggere og lokalsamfunn.

I tillegg er planprosessen mye mer enn den formelle planleggingen, det er heller slik at det meste av planleggingen både i form av tid og innhold ser ut til å skje utenfor den formelle planprosessen der plan- og bygningsloven legger spillereglene for prosess og deltakelse. Planprosessen starter mye før den når offentligheten, som følge av utbyggers rolle som oftest koplet til byggesak, og den avsluttes ofte lenge etter politisk vedtak som følge av klager og rettstvister. Med andre ord er planprosessen utvidet i begge ender, der det meste foregår utenfor den formelle planprosessen. Vi ser likevel at de aktørene som har formell rolle kan koples på også i de ikke regulerte delen av planprosessen. Planmyndighetene er en aktør tidlig i planleggingen, og lokalsamfunnsaktører bruker de politiske kanalene gjennom direkte påvirkning.

Vår undersøkelse viser i tillegg at kontaktmønstre mellom aktørene i en regulering er komplekst og sammensatt. Det er kontakt mellom de ulike aktørene i nesten alle planfaser, men det er store variasjoner i omfanget

av kontakt. Det er helt tydelig at det er mye kontakt mellom utbyggere og planmyndighet tidlig i planfasen, og at dette er formalisert i de fleste kommunene. I tillegg viser undersøkelsen at lokalsamfunnets aktører har en større kontaktflate med politikere, og at denne kontakten kommer senere i planprosessen enn mellom utbyggere og planmyndighet. Mens kontakten mellom utbygger og planmyndighet kan defineres som et positivt nettverk der målet er å få gjennomført en plan, vil ofte kontakten mellom lokalsamfunn og politiker være preget av protest mot et reguleringsforslag, et negativt nettverk.

Undersøkelsen viser også gjennom de to undersøkelsene i Bergen og Trondheim, at både utbyggere og lokalsamfunn forsøker å benytte alle de påvirkningsmuligheter som finnes, både formelle, politiske og gjennom media (Netland 2008, Windju 2008). Mens noen benytter både formelle påvirkningsmetoder som planprosessen gir (klage, høring), vil de andre opptre som planleggere. Lokalsamfunn vil forsøke politisk påvirkning ved at politikere som lokalsamfunnets tillitsmenn blir stilt til ansvar for planleggingen, mens private aktører vil fokusere på politiske mål som byutvikling og boligbygging som legitimering av sine planer.

## Referanser

- Agger, A. (2005) *Demokrati og deltakelse? et borgerperspektiv på kvarterløft*. Phd-afhandling. Copenhagen: Danish Building research institute.
- Amdam, J. & N. Veggeland (1998) *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt og internasjonalt*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Arnstein, S. (1969) A ladder of Citizen Participation in the USA, *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216–224.
- Bickermann, K. & G. Walter (2005). 'Shared visions, Unholy alliances; Power, Governance and Deliberative Processes in Local Transport Planning', *Urban Studies*, 42 (12), 2123–2144.
- Bonnevie-Svendsen, M. (2000) Sluttrapport fra Grenlandsprosjektet. Oslo, Byggforsk.
- Bowitz, Einar og Jan Høegh (2005) «Bytransformasjon – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg?» i Fimreite, A.L., T. Medalen og J. Aars (2005): *By-governance*.
- Burns, D. (2000) Can Local Democracy Survive Governance? *Urban Studies*, 37(5–6), 963–973.

- Børrud, Elin (2005) Bitvis byutvikling – møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging. Utkast til doktoravhandling. Oslo. Arkitekthøgskolen.
- Cars, G., P. Healey, A. Madanipour and C. de Magalhães (2002) *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot: Ashgate
- Falleth, Eva, Gro Sandkjær Hanssen and Inger-Lise Saglie (forthcoming) «Challenges to Democracy in Market-oriented Urban Planning in Norway», submitted to *European Planning Studies*, 22<sup>th</sup> of October 2008.
- Fiskaa, Helge (2005). «Past and Future for Public Participation in Norwegian Physical Planning», *European Planning Studies*, 13 (1) 157–174
- Flyvbjerg, B. (1991) Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet, KØbenhavn, Akademisk forlag
- Healey, Patsey (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillian Press Ltd
- Holm, Arne (2007) *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken*. Samarbeidsrapport NIBR/ SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Holman, N. (2007) «Following the signs: Applying urban regime analysis to a UK case study», *Journal of Urban Affairs*, 29/5, 435–453.
- Holman, N. (2008) «Community participation: using social network analysis to improve developmental benefits», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26 (525–543).
- Holsen T. (2007) *Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ. In Ravna, O.. Areal og eiendomsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innes, J. and D. Booher (2004): *Reframing public participation: strategies for the 21st Century*, *Planning Theory and Practice*, 5 (4) pp. 419–436
- Jensen, R. (1987): «Bifokal forhandlingsplanlegging» s. 112–136 i: Olsen, A. og Selfors A. (red) *Fysisk planlegging*. Oslo: Fagboklaget.
- Lyngstad, R. (2000), Regimeteori på norsk. Ei drøfting av regimeteori og forståinga av makt og innverknad i norske kommunar, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 16 (4) pp 467–493
- Medalen, T (red) 2000: *Forhandlinger i fysisk planlegging*. Trondheim, TAPIR.
- Mydske P.K., D.H. Claes & A. Lie (eds) (2007) *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Netland, M. E. (2008). Rom for dissens? Medvirkning og governance i privat planleggingskontekst. Masteroppgave, Institutt for landskapsplanlegging, Universitet for miljø- og biovitenskap.
- Nordahl, Berit (2006) *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments*. Doctoral thesis 2006:96. Trondheim, Norwegian University of Science and Technology.
- Nordahl, Berit (2008) *Medvirkning i reguleringsprosessen: institusjonelle utfordringer*. Foredrag på Faglig forum på Norsk institutt for by- og regionforskning om temaet «Gir medvirkning fra lokalsamfunnet mer effektiv og demokratisk byplanlegging?», Oslo 7. oktober 2008.
- Nyseth, T. (2008) *Network Governance in contested urban landscapes*, *Planning Theory and Practice*, 9:4.
- Rhodes, R.A. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press
- Røsnes, A. (2005): *Byplanlegging – fra regulativt hierarki til nettverksmekanismer*. I Fimreite, A.L., og T. Medalen (2005): *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og private initiativ*. Scandinavian Academic press
- Scharpf, F. (1993) *Games in Hierarchies and networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt am Main: Campus verlag.
- Schmitter, P. (2002): «Participation in Governance arrangements: Is there any reason to expect it will achieve ‘sustainable and innovative policies in a multi-level context?’» in Grote, J.R and B. Gbikpi (eds) (2002) *Participatory Governance*. Opladen: Leske + Budrich. (page 51–69)
- Sehested, K. (2002) *Nätverksstyring i byer. Hva med planlægningen og demokratiet?* Jurist- og økonomiforbundets forlag
- Stoker, G. (2000) *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*, in Pierre, J. (ed) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, pp 91–109. Oxford: Oxford University Press.
- Stone, C. (1989) *Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Windju, M. (2008) *Medvirkning i privatinitiert planlegging*. Masteroppgave, Institutt for landskapsplanlegging, UMB
- Wøhni, Arthur (2007) *Virker medvirkning virkelig? Evaluering av planmedvirkning i storbyene*. (KS Sluttrapport). Oslo: Asplan Viak AS

## Objektet for Odelsrett og Åseterrett

*En kritikk av Høyesterett sin praksis*

Bokens hovedtema er – som det fremgår av tittelen – en kritikk av Høyesteretts tolkning og forståelse av hvilke gårdsbruk det hviler odelsrett og åseterrett på. Kritikken går i korthet ut på at Høyesterett i en del saker har tolket odelsloven §§ 1 og 2 på en slik måte at mange mindre landbrukseiendommer har mistet status som odlingsjord. Etter forfatterens mening er denne tolkningen basert på en utradisjonell rettskildebruk og i strid med lovgivers opprinnelige intensjoner.

Kritikken blir fremført på en imponerende måte. I bokens første kapitler blir det gitt en presentasjon og analyse av uttrykket «odlingsjord» i odelsloven §§ 1 og 2. Både lovteksten og forarbeidene til bestemmelsen blir grundig gjennomgått, samtidig som dette blir sett i sammenheng med hvordan Høyesterett har tolket uttrykket i en del senere avgjørelser. Hovedkonklusjonen er at Høyesterett har frigjort seg for mye fra en i utgangspunktet klar rettsregel.

Videre blir regelen om bortfall av odelsrett etter odelsloven §23 nærmere behandlet. I denne forbindelse blir det anført at bestemmelsen også kan være et tolkningsargument for en annen forståelse av odelsloven §§1 og 2 enn det Høyesterett har lagt til grunn.

Deretter blir Høyesteretts rettskildebruk lagt under lupen. Her blir også spørsmål om hvilke oppgaver domstolene har i vårt samfunn trukket inn. Et stikkord er forholdet mellom domstolens rettskapende virksomhet og den lovgivende makt på Stortinget. Baldersheim mener at Høyesterett har gått for langt inn på lovgivers område i disse sakene.

Boken er artig skrevet. Med engasjement, kraft og egne meninger, og uten en servil grunnholdning til landets høyeste domstol. Boken har også et godt og lettfatelig språk. Det er nesten som man får lyst til å skrive nynorsk selv!



Selv om kritikken av Høyesterett holder mål ut fra en juridisk målestokk, sitter jeg likevel igjen med en følelse av at den er noe ensidig fremført. Boken er riktignok ment å være en kritikk av Høyesterett sin praksis. Til tross for dette synes jeg likevel den bærer litt for mye preg av å være et kampskrift. At Høyesterett oppfatter bestemmelsene i odelsloven §§ 1 og 2 som mer dynamiske enn det som ble forutsatt av lovgiver, er ikke nødvendigvis ufornuftig, slik samfunnet har utviklet seg i tiden etter odelsloven ble vedtatt. Det kan til og med være gode grunner for det.

Om Baldersheim «vant» kampen mot Høyesterett vil ikke jeg uttale meg om. Det må leseren selv vurdere. Boken kan uansett anbefales for dem med interesse for både odelsrett og rettskildelære.

*Einar Bergsholm*

## Objektet for odelsrett og åseterrett

*Ein kritikk av Høyesterett sin praksis*

Erlend Baldersheim

Cappelen akademiske forlag, 2008

184 sider, Pris: kr 248

ISBN: 978-82-02-28945-4