

Plan- og byggelovgivningen – mellom demokrati og effektivitet

Eva Irene Falleth og Inger-Lise Saglie

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel.

Eva Irene Falleth og Inger-Lise Saglie: Planning and building regulation – between democracy and efficiency

KART OG PLAN, Vol 72, pp. 289–297. P.O.B 5003, NO-1432 Aas, ISSN 0047-3278

Planning and building legislation is in Norway divided between two institutional systems and mutually contradictory discourses. While the discourse related to building legislation focus on efficiency, the planning discourse focuses on democracy. The two discourses are institutionally divided with two national governance systems in Norway. These two governance systems meet in local development plans where planning proposals and building applications are often fully integrated. How do these two discourses affect the development of national legislation and local planning? We find that the planning and building systems increasingly framed by the discourse related to efficiency. However, planning theory seems to still give a dominant focus on democracy issues ignoring the market oriented urban planning.

Key words: planning and building act, discourses, democracy, efficiency

Eva Irene Falleth, Professor, Dr. ing, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences. E-mail: eva.falleth@umb.no

Inger-Lise Saglie, Professor, Dr. ing, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences, P.O. Box 5003, NO-1432 Ås. E-mail: inger-lise.saglie@umb.no

Innledning

I den norske lovgivningen er plan og byggesak integrert i en felles lov, men institusjonelt delt i to styringssystemer med to tilhørende verdi- og kunnskapssystemer. Ansvaret for de to forvaltningssystemene har vært delt på to departementer siden Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972. Dette departementet fikk ansvar for planlegging, mens byggesak ble værende igjen i Kommunaldepartementet. Dette har ført til at forarbeidene for loven har vært gjennomført som separate prosesser med ulike komiteer og til ulike tider. Vi ser det samme skillet mellom plan og byggesak i forskning. I denne artikkelen skal vi se på bakgrunnen for endringer lovgivningen knyttet til disse to ulike systemene. Vi skal også diskutere spenningen i planlegging mellom hensynet til effektivitet forstått som rask saksbehandling, og demokrati forstått som brede medvirkningsprosesser.

Offentlige vedtak må oppfattes som legitime for at forvaltningen skal ha offentlig og politisk oppslutning over tid. Vedtak etter plan- og bygningsloven berører enkeltperso-

ner og enkeltinteresser samtidig som vedtakene har betydning for hele samfunnet. Legitimitet kan knytte seg til hvordan vedtak fattes (legitimitet til planprosessen), og om vedtakene medfører resultater (legitimitet til at planlegging gir resultater). Legitimitet til prosessen innebærer at vi må ha tillit til at beslutningene fattes på en riktig måte og at de personene vi har gitt mandat til å vedta planer faktisk er de som bestemmer. Klare prosessregler, demokrati, innsyn, åpenhet og kontroll sikrer en legitim prosess. Prosesser etter plan- og bygningsloven har regler for dette gjennom krav om varsling, innsyn, høring og medvirkning, samt klage- og innsigelsesmyndighet. Vi skal vite hva som skjer, kunne si vår mening som berørt part og vite at dette er en del av beslutningsgrunnlaget.

Legitimiteten er også avhengig at det oppnås resultater som har oppslutning i samfunnet. Gode resultater innebærer mye og er ikke alltid avklart, men ønske om at planlegging medfører kvalitet, at allmenne interesser sikres, at det blir nok boliger, og at grønnstruktur og infrastruktur ivaretas er noen eksempler

på hva som kan ligge i et godt resultat. I senere tid har det i samfunnsdebatten blitt reist spørsmål om plansystemet er for omfattende og tungrodd. Med andre ord er det satt spørsmålstegn ved legitimiteten til planprosessen fordi resultater uteblir. Det blir fokus på resultat som skal sikre plansystemet legitimitet.

Eksempelene er mange. Sentralt i debatten er spørsmålet om det har blitt for vanskelig å få tillatelse til å bygge boliger i pressområder fordi plan- og byggesystemene er for kompliserte. Et annet eksempel er problematisering av kommunen som planmyndighet i veisaker. Det er satt spørsmålstegn om kommunal arealplanlegging er riktig arena for å finne balanse mellom kommunens lokale ønsker og storsamfunnets krav til veistandard, veitrase og framdrift. Også myndighetenes evne til å gjennomføre planprosesser er satt på agendaen. Et eksempel er den lange prosessen mellom staten og Oslo kommune om stenging av Grubbegata. Gata var som kjent ikke stengt da bomben smalt 22.7.11 på tross av mange års arbeid med å stenge den.

Et plansystem med svært høy legitimitet har både legitime prosesser og høy grad av resultatlegitimitet. Et plansystem kan oppfattes som legitimt dersom det enten har en god prosess eller gjennom bred aksept for at resultatet er godt. Det er imidlertid svært problematisk dersom planprosessen oppfattes som illegitim og heller ikke allment anerkjennes som et godt resultat. Et eksempel er samfunnsdebatt knyttet til Barcode ved Oslo S der mange stiller seg tvilende til både hvordan planprosessen har vært gjennomført, og om planresultatet er bra nok for samfunnet.

Inkluderende planprosesser og effektiv planlegging kan bli sett på som uforenelige prinsipper i planlegging. Effektivitet er imidlertid et sammensatt begrep som kan knyttes til begge disse to prinsippene for planlegging. Effektivitet er sett på som tidseffektivitet der frister for planoppgaver er sentralt. Effektivitet kan også defineres som å oppnå et omfrent planresultat gjennom inkluderende planprosesser. Over tid har tidseffektivitet blitt et viktigere argument knyttet til gjennomføring av planer. En viktig årsak er at offentlige og private utbyggere de siste 30 årene har blitt mer sentrale i planlegging. Disse aktørene er avhengig av raske planprosesser for

å kunne gjennomføre et byggetiltak innenfor de økonomiske rammene de har. De kan derfor ha bekymringer knyttet til at planlegging blir for byråkratisk og lite effektiv. Det samme gjelder for øvrig enkeltpersoner som fremmer en byggesak, eller vegmyndighetene som må bruke kommunal planlegging når de skal gjennomføre veiplanlegging.

Noe forenklet kan vi si at det er knyttet to relativt uavhengige diskurser til planlegging. Diskurs forstås i denne artikkelen som en samling av ideer, begreper og kategorier som gir mening til sosiale og fysiske fenomener. Slike meningssystemer produseres og reproduseres gjennom diskursiv praksis (Hajer & Versteeg 2005). En diskursiv praksis er den prosessen der ideer og begreper sammenveves til et avgrenset meningssystem. Systemene består ofte av forvaltnings-, kunnskaps- og endringsaktører og der deres meninger danner en felles diskurs. Vi mener at arbeidet med lovforarbeider består av to slike diskursive praksiser som danner to meningssystemer som grunnlag for lovendringer. Den ene diskursen i denne artikkelen kalles en *proessorientert* diskurs. I denne står demokratiske idealer sentralt. Fokus er deltagelse, samhandling, dialog og effektivitet gjennom konfliktløsning i prosessen. Den er ofte koplet på samfunnsplanlegging og – utvikling, men også fysisk planlegging. Diskursen er ofte koplet på en mer overordnet bærekraftig utvikling. Den andre diskursen kaller vi en *resultatorientert* diskurs. I denne diskursen er tidseffektivitet, forhandlinger, plangjennomføring og byplanlegging i betydning av utbygging mer sentrale temaer. Denne tradisjonen er også opptatt av miljø, men i større grad knyttet til konkrete løsninger i byggeprosjekter. Fokus er gjerne det som kalles prosjektplanlegging der plan- og byggesak er tett integrert (Børrud 2012). De to diskursene knytter seg dermed i stor grad opp mot ulike planleggingsaktiviteter, forskningstradisjoner og fagtradisjoner. Prosessdiskursen knytter seg til demokrati og planlegging, mens resultatdiskursen knytter seg mer til plan og byggesak. Dette gjenspeiles også i det delte forvaltningsansvaret for loven.

Denne todelingen er forsterket som følge av hvordan arbeidsoppgaver i byutviklingen er delt mellom kommune og utbyggere. Fra 1980-tallet har det blitt en større arbeidsdeling mel-

lom kommunale planmyndigheter og utbyggere. Det omfatter både planlegging og plangjennomføring. Private og offentlige utbyggere sender inn sine reguleringsplanforslag til kommunene for politisk behandling. Disse utbyggerne har ofte større vilje og økonomiske-organisatoriske ressurser til å gjennomføre utbyggingsplaner enn kommunene. Slike reguleringsplaner står for rundt 80 % av reguleringsplanene (www.ssb.no/kostra). Motivasjonen for utbyggere til å utarbeide reguleringsplaner er at det er krav om reguleringer knyttet til en konkret byggesak. Plan- og byggesak er derfor i praksis ofte tett integrert i det som kalles den prosjektbaserte byutviklingen (Børrud 2012, Nordahl et al. 2008, Røsnes 2005). Plan- og byggesak i praksis er derfor ofte tett integrert, og står i kontrast til de to adskilte forvaltningssystemene og de to diskurser.

Det er ikke bare reguleringsplanlegging som i stor grad er overlatt til utbyggere, også plangjennomføring er i økende grad en oppgave for utbyggerne. Tradisjonelle planverktøy for plangjennomføring som tomeselskaper, boligselskaper, ekspropriasjon og offentlig eiendomskjøp er i stor grad avvirket eller ikke i bruk (Nordahl 2012). Utvikling i byplanlegging samsvarer dermed med den generelle utviklingen i offentlig sektor med vekt på at private aktører skal løse tidligere offentlige oppgaver. Dette har gitt nye samarbeidsformer i planlegging (Fimreite & Medalen 2005). Dermed må utbyggere skaffe utbyggingsareal, regulere arealene og finansiere utbyggingen for å iverksette sine planer.

Politikerne er derfor avhengig av utbyggere for å gjennomføre sine politiske ambisjoner og mål. Denne nye arbeidsdeling mellom kommune og utbygger i planlegging og plangjennomføring har dermed påvirket maktbalansen i arealutvikling. Makt er det som en aktør innehar og som skal til for å få noe til å skje på tross av andres motvilje (Weber 1922). Det knyttes til kraft og vold, men også til andre virkemidler som er mer relevant i planlegging. Dette kan være at kommunen har vedtaksmyndighet i planlegging, men også at utbyggere har tilgang til økonomiske og organisatoriske midler og folkets demokratiske sanksjonsmuligheter som for eksempel å stemme ved valg.

Med ny arbeidsdeling i planlegging har utbyggere fått mer makt fordi de utarbeider

planer og har råderett over mange av virkemidlene som gjør plangjennomføring mulig. Maktbalansen mellom kommunale planmyndigheter og utbyggere er dermed forskjøvet (Falleth et al. 2010). Utbyggere kan for eksempel kreve å få vedtatt planer slik de langt på vei ønsker det, dersom de skal bygge boliger i tråd med politiske ønsker. Politikere er avhengig av utbyggere for å gjennomføre sine planer selv om de kan være uenige i planutforming og planinnhold. De må forhandle seg fram til noe de kan akseptere. Politikere skal ideelt stå fritt til å vedta planer, men i praksis føler seg bundet av reguleringsplanforslag fra utbyggere (Hanssen 2010). Det blir dermed uklart om hvem som har makt i planlegging og dette svekker planleggingens legitimitet.

I denne artikkelen spør vi i *hvilken grad har hensyn til demokrati og effektivitet påvirket norsk plan- og byggesakslovgivning?* Til å besvare problemstillingen har vi gjennomført en dokumentanalyse av offentlige utredninger og høringsuttalelser knyttet til plan- og bygningslovgivningen. Dette omfatter forarbeider til lovene fra 1965, 1985 og 2008. Det omfatter også forarbeider knyttet til endringer i lovene som innføring av tidsfrister og begrensinger i klage- og innsigelsesmulighetene i 2003. Hensikten har vært å identifisere demokrati- og effektivitetsdiskurser ved å se på argumenter og vektlegging i utredningene, og hvordan diskursene har påvirket lovens bestemmelser om effektivitet og demokrati. Ved å følge lovforarbeider framkommer det tydelig ulike ståsted, meninger og holdninger bak de to diskursene.

I artikkelen vil vi først presentere hvordan den prosessorienterte og den resultatorienterte plandiskursen inngår i planteorien. Vi vil deretter presentere hvordan de to diskursene – meningssystemene – framkommer i lovforarbeider og høringsuttalelser til lovgivningen før vi avslutter med en diskusjon og en konklusjon om våre funn. Artikkelen bygger på et prosjekt finansiert av Norges forskningsråd, programmet «DEMOSREG».

Den prosessorienterte diskursen

I de første planteoretiske bidragene var planlegging sett på som en ekspertdominert og rasjonell prosess (Banfield 1959). Dette synet ble

utfordret av blant annet Lindblom (1959) som påpekte at kunnskapsbasen for planlegging måtte utvides til mer enn ekspertkunnskap. Han beskrev planlegging som en inkrementell prosess der problem, mål og redskap diskuteres samlet og ikke som en analytisk prosess, og ikke bare knyttet til ekspertkunnskap.

Fokus på medvirkning ble en viktig del av planteorien fra 1970-tallet. Rasjonell planlegging ble i økende grad kritisert for ikke å ta hensyn til de som ble berørt av planlegging. Det ga grunnlaget for at medvirkning ble en viktig planteoretisk diskurs. Fokus var i stor grad planprosessen. Dette ble også utgangspunktet for det vi i dag kaller den kommunikative planteorien. Den bygger på idealer som deliberasjon og herredømmefri dialog mellom aktørene, inspirert av den tyske filosofen Jürgen Habermas. Det er særlig Patsy Healey (1996) som har vært den ledende teoretiker i denne diskursen.

Kommunikativ planteori har lenge hatt en nærmest hegemonisk posisjon, også i norsk planteoretisk diskurs (bl.a. Amdam 2007, Sager 2006). Tore Sager mener at «little would be left of the various theories of planning, were the ideas for promoting democracy excluded» (Sager 2005:1). De planteoretiske bidragene har hatt stor fokus på medvirkning og samhandling mellom alle berørte parter. Medvirkning er en direkte demokratiform der den berørte selv deltar, i motsetning til det representative demokratiet der man fremmer sine interesser og meninger indirekte gjennom valgte politikere. Kommunikativ teoritradisjon har i mindre grad fokus på konteksten rundt planlegging, plangjennomføring og planleggingens rolle i et større samfunnsperspektiv.

Kommunikativ planteori er kritisert for manglende fokus på makt og hvordan makt påvirker planlegging og aktørenes samhandling (Flyvbjerg 1998, Plöger 2012). Den er også kritisert for å ta lite hensyn til den prosjektbaserte byutviklingen (Bengs 2005, Falleth et al. 2010, Kleven 2011) og planlegging i praksis og plangjennomføring (Børrud 2012, Røsnes 2005). Motreaksjonen på denne kritikken fra kommunikative planteoretikere har vært å fokusere på mekanismer for å utligne ulik maktbalanse mellom aktørene i planprosesser (Sager 2006).

Kritikken mot den kommunikative planteorien er økende. Bengs (2005) argumenterer at den nye markedsbaserte planleggingen har redusert kommunikativ planteori til ren ideologi, og at planteoretikerne er naive i forhold til planlegging i praksis. Kritikken er også indirekte fremført gjennom en ny planforståelse der fokus er på plangjennomføring (Røsnes 2005, Kleven 2011). Sager (2006) mener at heller ikke denne kritikken treffer fordi kommunikativ teori hele tiden har utviklet seg i tråd med samfunnsendringene. Han viser også til grunnleggende ulike verdigrunnlag mellom den nyliberale planleggingskonteksten som ligger i New Public Management og kommunikativ planleggingsteori (Sager 2009). En slik grunnleggende forskjell er rollen til deltakelse og demokrati i teoriutvikling.

Nordisk planforskning har i økende grad sett på planlegging i et bredere demokratisk perspektiv enn medvirkning. Utgangspunktet er at planlegging også er politikk. Det er politikere som vedtar planene. Fokus blir da også på planlegging som del av det representative demokratiet og samhandling mellom aktører også utenfor selve planprosessen (Mäntysalo & Saglie 2010, Falleth et al. 2010, Granberg 2008, Fimreite & Medalen 2005). Denne tradisjonen er tett koplet opp mot forskning om nettverksstyring, samstyring (governance) og partnerskap. Dette er beskrevet som en utvikling fra «government» til «governance» der kjernen er at aktører samarbeider på tvers av institusjoner for å løse et felles problem (Rhodes 1996). Det er også noen eksempler på nyere norsk planforskning som kombinerer de to diskursene knyttet til prosess og resultat i planlegging (Nordahl et al. 2008).

Den resultatorienterte effektivitetsdiskursen

De siste 30 årene har mål- og resultatstyring vært en sterk ideologi i utvikling av offentlig sektor. Denne ideologien har blitt kalt «new right» (Elcock 2011) og gjennomsyrrer politisk tekning på tvers av mange politiske partier. New right har sine ideologiske røtter i utilitarismen der det allmenne er sett på som summen av de individuelle interesser. Den offentlige oppgaven er å sikre mest mulig lykke for flest mulig. Markedet er vurdert som beste

mekanisme for å oppnå dette. Ambisjonen er altså en så liten offentlig sektor som mulig.

For planlegging innebærer denne utviklingen at politikerne ønsker å avgrense kommunens rolle til den politiske vedtaksprosessen, mens planleggingen som faglig aktivitet kan utføres av andre aktører enn kommunen. Dette gjelder både reguleringsplaner som utbygger utarbeider og kommunale planer utarbeidet av konsulenter på oppdrag av kommunen. For utbygger er det viktig å sikre forutsigbarhet og tidseffektivitet. For kommunen er det viktig å sikre rettssikkerheten for alle berørte i plan- og byggesaker og demokrati.

Redusert rolle til offentlige myndigheter med overgang til markedsprinsipper har derfor hatt stor betydning for planlegging. Kommunestyret har fortsatt det politiske ansvaret for planlegging gjennom sin vedtaksmyndighet, men i økende grad har utbygger ansvaret for både gjennomføring av planprosess, arbeidet med å lage plandokumentet og plangjennomføring.

På bakgrunn av dette er det oppstått nye samarbeidsformer mellom kommune og utbygger. Rundt 85 % av de 145 største kommunene i landet har bl.a. rutinemessige forhåndsmøter (tidlige møter ved planoppstart) mellom kommune og utbygger (Falleth et al. 2008). Virkemidler for kommunene er forhandlinger, partnerskap og utbyggingsavtaler. Denne samhandlingen i planlegging innebærer «governance in the sense of building coalitions of public and private actors, often business representatives» (Haus & Sweeting 2006: 282). Slikt samarbeid er sett på som en effektiv oppgaveløsning, men er kritisert for å skape et demokratiunderskudd.

Det er ikke alltid lett i prosjektplanleggingen å skjønne hvem som har makt i planleggingen, hvem som får deltakerrettigheter, hvem som gjør de reelle beslutningene og hvem som kan stilles til ansvar for disse beslutningene. Formelt er det naturligvis kommunestyret som har makten og ansvaret for å vedta kommunale planer etter plan- og bygningsloven. Uklarhet om reell makt gir likevel grunn til å spørre om i hvilken grad politikere i kommunestyret greier å ivareta sin uavhengige rolle som planmyndighet når de er avhengige av utbygger for å realisere sine mål. Mye tyder på at politikere følger seg

bundet av private planforslag (Hanssen 2010, Hansen & Saglie 2010).

Det har vokst fram en annen type planforskning som i større grad har fokus på plangjennomføring, og kontakten mellom planmyndighet og utbygger (Børrud 2012, Røsnes 2005, Nordahl 2012, Nordahl et al. 2008). Utgangspunktet er at det er behov for nytt perspektiv på planlegging, nye samarbeidsformer og nye planverktøy for å håndtere den markedsbaserte prosjektplanleggingen. Denne forskningen ser i større grad på sammenhengen mellom plan og byggesak, forhandlinger, tiltak og verktøy for å sikre plangjennomføring på tvers av institusjonelle barrierer mellom plan og byggesak.

I den prosjektbaserte byutviklingen er utbygger basert på markedsvurderinger mer enn vedtatte kommunale planer bl.a. kommuneplaner (Børrud 2012, Nordahl et al. 2008). Tidkrevende offentlige planprosesser med fokus på overordnet planlegging, plan- og byggekrav og deltakelse kan oppfattes som en begrensning for at markedsaktørene kan operere effektivt. Plansystemet oppfattes som tungrodd og byråkratisk. Dette har avspeilet seg i undersøkelser av tidsbruk i planprosesser og estimerer av kostnader som plansystemet påfører samfunnet (bl.a. Isachsen & Sandgren 2001).

Planlovgivningen

Planlovgivningen har sitt historiske utgangspunkt i bygningslovgivningen. Bygningsloven av 1924 var i stor grad en utbyggingslov for byer og tettsteder. Samfunns- og arealplanlegging kom først inn i bygningsloven av 1965 da det ble innført et landsdekkende plansystem. Heiberg-komiteen fra 1960 beskriver bakgrunnen slik: «Formålet er å gi bygningsmyndighetene herredømme over de fysiske rammene for urbaniseringen og den bygningsmessige utviklingen, og gi dem lovhjemmel til å gjennomføre sine intensjoner, slik som de ytrer seg i de planer som blir vedtatt. « (NOU 2003, 53). Urbaniseringen var økende og utvalget mente bl.a. at byvekst og urbanisering «lett vil føre til at dyrket eller dyrkbar jord blir beslaglagt til byggeformål» (Kleven 2011, 44).

Loven av 1965 var den siste loven under ett departement. Hensynet til naturressurser var likevel et tema i bygningsloven av 1965. Miljø-

hensyn ble tydeligere vektlagt i videreutviklingen av lovverket i regi av Miljøverndepartementet. I forarbeidene til lovgivningen i 1985 er hensikten med loven å regulere «utnyttning av naturressurser – særlig grunn-, vernetiltak og utbygging» (NOU 1977,7). Med andre ord var lovene av både 1965 og 1985 opptatt av forvaltning av arealressurser, ikke bare utbygging. Fra 1985 har i tillegg andre miljøhensyn blitt viktigere. Utvidelsen av loven i 1965 til å omfatte alle landets arealer, er en tydelig pekepinn på at det lenge har vært like viktig å definere hvilke arealer som ikke skal bebygges som å legge til rette for utbygging. Loven av 1965 blir dermed også en vernelov, ikke bare en utbyggingslov som loven fra 1924.

Plan- og bygningsloven bygger på to grunnleggende demokratiske prinsipper; det representative demokratiet der folkevalgte vedtar planer og der medvirkningsdemokratiet sikrer at berørte parter deltar i planprosessen. Begge er sentrale i lovarbeidene. I arbeidet med loven fra 1985 ble det påpekt at det var viktig å sikre politisk innflytelse og at «planlegging blir et vesentlig virkemiddel i den politiske beslutningsprosessen (NOU 1977, 10). Plan- og bygningsloven av 1985 delegerte vedtaksmyndigheten i lokal planlegging til kommunene slik at lokaldemokratiet ble forsterket i planleggingen. Det har dermed vært en tydelig utvikling fra fag til politikk fra 1924 da loven hadde et Bygningsråd dominert av fagpersoner og der Kommunaldepartementet stadfestet lokale planer (Falleth 2012).

Hensynet til effektivitet og samordning kom også inn i plandelen fra 1985. I forarbeidene for loven av 1985 ble det fastslått at 45 lover hadde planleggingsbestemmelser (NOU 1977). Mange planbestemmelser i annet lovverk ble sanert da 1985 loven ble vedtatt. Behovet for effektivisering gjennom samordning av sektorinteresser var ønsket, og planloven var et forsøk på å rydde opp i de mange og fragmenterte planbestemmelsene.

Sentralt i den nye loven sto hensynet til «offentlighet, informasjon og samråd» begrunnet dels i hensynet til demokrati, dels av hensyn til effektivitet i planprosessene ved at synspunkter blir innhentet på et tidlig tidspunkt og gis muligheter til å influere på innholdet i planbeslutningene (ibid, 34). Fokus var dermed effektivisering gjennom kon-

fliktløsning i planprosessen ved deltakelse, samråd og åpenhet.

Fra 1980-tallet ble fokus i økende grad effektivitet forstått som tidseffektivitet. Målet var en rask, forutsigbar og fleksibel planbehandling (Kleven 2011). Dette var knyttet opp mot framveksten av private reguleringsplaner tett koplet til utbyggingsprosjekter. Selv om retten til å fremme private reguleringsplaner har eksistert siden 1924, ble denne muligheten i økende grad tatt i bruk fra 80-tallet da offentlig sektor ble reformert ut i fra idealer slik vi allerede har beskrevet. Utbyggere ønsket en planlegging mer tilpasset prosjektplaner og deres arbeidsform.

Organisasjonen PBL2000 var en gruppe med forskere, statlige forvaltningsorgan, konsulenter og utbyggere som arbeidet tett opp mot planlovutvalget og myndighetene (Kleven 2011, PBL 2009). PBL2000 ønsket en sterkere samordning av reguleringsplaner og byggesak, et mer fleksibelt og forutsigbart plansystem og at reguleringsplanlegging ble mer likt byggesak (PBL2000 2001, 2003). Tidseffektivitet stod sentralt i deres arbeid. Dette synet på effektiv planlegging fikk gjennomslagskraft. I 2003 ble det innført tidsfrist på tre måneder på plansaksbehandlingen i kommunene, og det ble innført begrensninger i klage- og innsigelsesretten.

Vi ser derfor at loven av 1985 var preget av både hensyn til demokrati og effektivitet. Forholdet mellom hensynet til deltakelse og effektivitet i planprosessen blir tydelig beskrevet som et dilemma i forarbeidene til den siste loven fra 2008: «Utvalget ser behovet for *forenklinger, effektivitet og fleksibilitet og mener våre forslag samlet gir disse virkningene*. Samtidig er det sterkt ønskelig å *øke medvirkningen og forbedre kvaliteten* i planprosessene og planer. Oppgaven for utvalget ble å avveie ønsker og behov som trekker i ulike retninger.» (NOU 2003a, 35). Resultatet ble både å innføre tidsfrister og styrke deltakerrettigheter.

Reguleringsplanen har en rolle i det hierarkiske plansystemet og en rolle i forhold til byggesak. Reguleringsplanens to roller er delvis motstridende og kan være vanskelig å forene for å sikre både demokrati og effektivitet i planleggingen. Demokrati- og (tids)effektivitetsdiskursen har prinsipielt to helt ulike perspektiver på reguleringsplanen. I et hierarkisk plansystem er reguleringsplanen det laveste

nivået der overordnede målsettinger skal implementeres gjennom denne planen, og det er et demokratisk styringssystem for politikere. Samtidig er reguleringsplanen tett knyttet til byggesaken og utformes i forhold til bygget basert på utbyggers markedsvurderinger. Det er fra lovgivers side forsøkt ryddet i planleggingen ved å innføre offentlige områdereguleringer og privat detaljplanlegging i siste planlov.

Den nye loven av 2008 innførte også flere andre plankrav og -muligheter. De nye detaljreguleringsplanene kan ha forenklet saksbehandling, med bl.a. delegering av vedtaksmyndighet fra kommunestyret til politiske utvalg. På den andre siden kan krav om lengre høringsfrister og offentlige planprogram styrke de demokratiske rettighetene. Med andre ord synes det som om både demokrati- og effektivitetshensyn har fått gjennomslag for flere av sine ønsker i lovverket.

Bygningslovgivningen

Forarbeidene til bygningslovgivningen har i hovedsak dreid seg om å begrunne de offentlige interessene ved oppføring av bygg, og å utvikle en effektiv og forutsigbar byggesaksbehandling. I bygningsloven fra 1924 var begrunnelsen for offentlig kontroll av byggesaker og byplaner «å regulere byggingen særlig i byer og tettbygde strøk slik at den tilfredsstillende ferdseleens, ildsikkerhetens, sunnhetens og skjønnhetens krav. Allmenne hensyn krever at grunneierne ikke kan rå fritt over sine eiendommer og bygge som de selv vil, særlig ikke i et bysamfunn.» (Stang, i NOU 2003b, 53).

Også plangjennomføring – i offentlig regi – var et tema i bygningsloven av 1924: «Gjennomføringen av en god byplan er bygningsmyndighetenes viktigste oppgave. Loven bør derfor gi bygningsmyndighetene størst mulig frihet til å regulere byen og byggevirksomheten etter allmenne hensyn uten hinder av private grunneierinteresser, og bør gi kommunen rett til å ekspropriere den grunn og de rettigheter den må rå over for å kunne gjennomføre byplanen. Kommunens utgifter til anlegg av gater og plasser bør erstattes (refunderes) av de grunneierne som nyter godt av gateanlegget.» (ibid).

Mens behovet for å sikre offentlig kontroll med byggevirksomheten var et tydelig formål i den tidlige planlovgivningen, har hensynet til

effektivitet og forenklinger etter hvert fått mer oppmerksomhet. I 1976 avga «Forenklingsutvalget» (Mathisen-utvalget) sin innstilling (NOU 1976). De anbefalte raskere byggesaksbehandling ved økt delegasjon, begrenset saksbehandling og koordinering av planlegging til sektormyndigheter. Et resultat var at byggesøkere skulle slippe å legge frem søknaden for andre myndigheter enn Bygningsrådet.

De tre neste offentlige utvalg for endringer i byggesaksdelen også hatt forenklinger og effektivisering som tema (NOU 2005, 2003b, 1984, 1982). Den siste utredningen fra 2005 hadde også fokus på å sikre helse, sikkerhet, miljø og estetikk. Det er få, om noen, henvisninger til demokrati og medvirkning i disse forarbeidene slik vi finner i forarbeidene til ny plandel.

Konklusjon

Plan- og bygningslovgivningen har blitt utviklet i to ulike diskurser. Prosessdiskursen vektlegger demokrati som egenverdi og som virkemiddel for effektiv planlegging, mens den resultatorienterte diskursen vektlegger tidseffektivitet og forutsigbarhet for å oppnå resultater.

Vi har sett på i hvilken grad de to diskursene har inngått i lovforarbeidene til de ulike revisjonene av plan- og bygningslovgivningen. Vi finner at lovgivning i økende grad er påvirket av en diskurs knyttet til tidsbruk og forenkling av regelverket. Samtidig ser vi at fokus på deltakelse og demokrati er videreført og styrket i lovtaksten. Vi mener derfor at begge diskurser har påvirket det lovverket vi har i dag, men i parallelle prosesser og i ulike deler av lovverket.

Den dominerende kommunikative planteorien inngår som grunnlag for den prosessorienterte diskursen. I den resultatorienterte diskursen framstår forskning som mer praksisrettet knyttet til prosjektplanlegging og plangjennomføring. Interaksjonen mellom dem er begrenset. Et eksempel på et møtepunkt er debatten mellom Sager og Bengs i 2005 om den kommunikative planleggingsteorien i tilstrekkelig grad tar hensyn til dagens markedsorienterte planlegging.

Vi ser noe av den samme tendensen også internasjonalt (Graaf 2009, Tewdwr-Jones & Morphet 2004).

I Norden er et fokus i planforskning på politisk styring i det representative demokratiet og

nye samarbeidsformer i planlegging knyttet til nettverksallianser og samstyring (Falleth et al. 2010, Hanssen 2010, Mäntysalo & Saglie 2010, Granberg 2008, Fimreite & Medalen 2005). Dette kan bidra til å styrke koplingen mellom de to forskningstradisjonene. I tillegg ser vi en økende tendens til å se på samhandling mellom aktørene i prosjektplanleggingen (Børrud 2012, Nordahl et al. 2008, Røsnes 2005).

Effektiv offentlig saksbehandling bør være en selvfølge i planlegging, det bør også demokratihensyn være. Norge har gått lenger enn mange andre land i å gi rettigheter til private aktører ved å ikke ha et offentlig planleggingsmonopol. I tillegg er virkemidler for plangjennomføring utviklet. Det kan hevdes at andre land uformelt også har avgitt makt til markedsaktører, der privat planlegging fungerer som et uformelt plansystem i skyggen av det formelle (Kalbro et al. 2010, Mäntysalo & Saglie 2010). I det perspektivet framstår det norske plansystemet som et mer ærlig system, og dermed et system hvor det er lettere å se ansvar, makt og roller i planlegging.

Reguleringsplanen er møteplass for begge diskursene. Det er både det laveste og mest detaljerte nivået i et nasjonalt plan- og styringssystem der demokrati er sett på som en viktig verdi. Reguleringsplanlegging inngår også i økende grad som en del av byggesaksbehandlingen der diskursen knyttet til tids-effektivitet for å sikre plangjennomføring er viktig. Koplingen mellom plan og byggesak er svekket i lovverket, men pragmatisk tilpasset i kommunene gjennom reguleringsplanleggingen. I dette perspektivet framstår kommunikativ planteori som idealisert i forhold til byplanlegging i praksis.

Planlegging som styringsredskap i et komplekst samfunn med sterke interessekonflikter er utfordrende. Det er ofte store verdier i spill. Som et offentlig virkemiddel er planlegging avhengig av legitimitet. Politikerne er også avhengig av oppslutning fra sine velgere. Da er det viktig at planlegging er sikret legitimitet ut i fra både demokratihensyn og effektivitetshensyn. I dag synes det som demokratihensyn har tapt i prosjektplanleggingen i det stille. Det skaper en utfordring når koplingen til kommuneplanleggingen er uklart. Kanskje er det på tide å ta en diskusjon om demokrati og planlegging.

Litteratur

- Amdam, J. (2007) Kommunikativ regional planlegging. I *Areal og eiendomsrett* O. Ravna (red.) s. 39–62. (Oslo, Universitetsforlaget).
- Banfield, E.C. (1959) Ends and means in planning. *International Social Science Journal* XI no. 3.
- Bengs, C. (2005) Planning Theory for the naive? *European Journal of Spatial Development*, July 2005, s. 10 (www.ejsd.se)
- Børrud, E. (2012) Planlegging av en allereie bygget by. I *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft og demokrati*. Oslo, Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- Elcock, H. (2011) Citizenship and the public interest throughout the ages: pointers to a new politics? *Policy & Politics* vol. 39 no. 2 187–202.
- Falleth, E.I., G.S. Hansen & I.L. Saglie (2008) *Medvirkning i byplanlegging i Norge*. NIBR-rapport 2008:37. (Oslo, Norwegian Institute for Urban and Regional Research).
- Falleth, E.I., G.S. Hansen I.L. Saglie (2010) Challenges to Democracy in Market-oriented Urban Planning in Norway, *European Planning Studies* 18(5), 737–754.
- Falleth, E. (2012) Introduksjon til norsk planlegging. I *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft og demokrati*. Oslo, Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- Fimreite, A.L. & T. Medalen (2005) *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og private initiativ* (Oslo, Scandinavian Academic press).
- Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality and Power: Democracy in Practice*. University Chicago Press
- Graaf, L.J. de (2009) Climbing up or falling down: Stakeholder support in urban governance. *Research and Discussion*, 5(10), s. 1–20.
- Granberg, M. (2008) Local Governance «in Swedish»? Globalisation, Local Welfare Government and Beyond, *Local Government Studies* 34 (3), s. 363–377.
- Hajer, M. & W. Verssteeg (2005) A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives, *Journal of Environmental Policy and Planning* 7 (3), s. 175–184.
- Hanssen, G.S & I.L. Saglie (2010) Cognitive Closure in Urban Planning, *Planning Theory and Practice*, vol 11(4) s. 491–513.
- Hanssen, G.S. (2010) Ensuring Local Community Interests in Market-oriented Urban Planning? The Role of Local Politicians, *Environment and Planning C*, 28 (4), 714–732.

- Haus, M & D. Sweeting (2006) Local democracy and political leadership, drawing a map. *Political Studies*, 54 (2), 267–288.
- Healey, P. (1996) The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23, s. 217–234.
- Isachsen, O. & J. Sandgren (2001) Behandling av plan- og byggesaker. Store innsparingsmuligheter. Rapport for PBL2000. KanEnergi AS.
- Kalbro, T., E. Lindgren & A. Røsnes (2010) «Nær utakt» Plan- og bygningslovsreformer i Norge og Sverige, *Kart og Plan*, 103 (70), s. 27–45.
- Kleven, T. (2011) *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging – historien om norsk kommuneplanlegging* (Trondheim, Tapir Akademisk)
- Lindblom, C. (1959) The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, 19 (Spring 1959), s. 79–88.
- Mäntysalo, R. & I.-L. Saglie (2010) Private influence preceding public involvement. Strategies for legitimizing preliminary partnership arrangements in urban housing planning in Norway and Finland. *Planning Theory and Practice* Vol. 11(3), s. 1–22
- Nordahl, B. (2012) Planlegging og marknad – arealplanlegging som arena for dialog og forhandling. I *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft og demokrati*. Oslo, Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Nordahl, B., R. Barlindhaug & M.E. Ruud (2008) *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. Samarbeidsrapport NIBR, NOVA og Byggforsk. Oslo (Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NOU (2005) *Mer effektiv bygningslovgivning. Bygningslovsutvalgets andre delutredning med lovforslag* Norges offentlige utredninger 2005:12 (Oslo, Statens forvaltningstjeneste).
- NOU (2003a) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. NOU 2003:14 (Oslo, Statens forvaltningstjeneste).
- NOU (2003b) *Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Bygningslovens første delutredning*. Norges offentlige utredninger 2003:24 (Oslo, Statens forvaltningstjeneste).
- NOU (1984) Forenklinger i bygningslovgivningen mv II. Norges offentlige utredninger 1984:9 (Oslo, Statens forvaltningstjeneste)
- NOU (1982) Forenklinger i bygningslovgivningen. Norges offentlige utredninger 1982:13 (Oslo, Statens forvaltningstjeneste)
- NOU (1977) Ny planleggingslov. Norges offentlige utredninger 1977:1 (Oslo, Statens forvaltningstjeneste)
- NOU (1976) Om forenklinger i byggesaksbehandlingen. Norges offentlige utredninger 1976: 27 (Oslo, Statens forvaltningstjeneste)
- Pløger, J (2012) Planlegging, kunnskap og makt. I *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft og demokrati*. Oslo, Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- PBL2000 (2009) Plan- og bygningsloven. En oppsummering av et unikt samarbeid som varte i 8 ½ år <http://www.pbl2000.no/ep/12> Accessed 20.04.2010.
- PBL2000 (2003) Høringsuttalelse til NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter Plan- og bygningsloven II planlovutvalgets utredning med lovforslag. <http://www.pbl2000.no/ep/26> Accessed 20.04.2010
- PBL2000 (2001) Høringsuttalelse til NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter Plan- og bygningsloven. <http://www.pbl2000.no/ep/12>. Accessed 20.04.2010
- Rhodes, R.A.W. (1996) The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44, 652–667.
- Røsnes, A. (2005) Regulatory Power, Network Tools and Market Behaviour: Transforming Practices in Norwegian Urban Planning, *Planning Theory and Practice*, 6(1), s. 35–51.
- Sager, T. (2009) Planners' role: Torn between Dialogical Ideals an Neo-Liberal Realities. *European planning studies*, 17 (1), s. 65–84
- Sager, T. (2006) The logic of critical communicative planning: transaction cost alteration, *Planning Theory*, 5(3), s. 223–254.
- Sager, T. (2005): Communicative Planners as Naïve Mandarins of the Neo-liberal State? *European Journal of Spatial Development*, December 2005, s. 9, www.nordregio.se
- Tewdwr-Jones, M. & Morphet J. (2006) The contested strategies of local government: community strategies, development, and local government modernization. *Environment and Planning A*, 38, s. 533–551.
- Weber, M. (1922) *Wirtschaft und gesellschaft*. Tübingen.