

By- og regionplanlegging; et tilbakeblikk og et fremtidsbilde

Eva Falleth

Eva Falleth: Urban and regional planning; a flashback and a future vision

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 360–364, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Norway has had a nationwide planning system for 50 years and planning is today a consolidated institution with recognizable main structures developed throughout this period. Distinct change has taken place with increasing focus on comprehensive planning, democracy, marked based planning and strong local government. In addition, planning research and education has become consolidated during these 50 years in Norway, particularly at NMBU. Planning as an institution will most likely have the same main structure in the future, but minor changes will likely occur due to changes in the society.

Key words: urban and regional planning, land use planning, planning system, institutions.

Eva Falleth, Dean, Faculty of landscape and society, Norwegian University of Life Sciences, POB 5003, N-1432 Ås, Norway. E-mail: eva.falleth@nmbu.no

Innledning

Vi har 50 års erfaring med et nasjonalt plansystem. Vi har i dag et plansystem med gjenkjennbar struktur og innhold som da dette plansystemet ble opprettet i 1965. En struktur som også er internasjonalt gjenkjennbart. Perspektiv, planredskaper og prosedyre har naturligvis endret seg. Dessuten er nye planleggingsoppgaver kommet til mens få oppgaver har falt bort. Denne utvikling har gitt oss et plansystem som få stiller grunnleggende spørsmålstegn ved. Planleggingsmiljøet på NMBU har vært en del av denne utviklingen, fra den forsiktige oppstart i 1967 med en dosent til å være det viktigste og største nasjonale planmiljøet i 2017.

Planlegging er en offentlig samfunnsinstitusjon med stor kontaktflate mot lokalsamfunn og næringsliv. Sterkest står kommunene med de fleste planoppgavene. Kommunene vedtar rundt 2500 planer hvert år. De fleste av disse reguleringsplaner (Falleth og Nordahl 2011). I løpet av de 50 år med nasjonalt plansystem har de fleste kommuner gjennomført både 4. og 5. generasjon kommuneplaner, de har ervervet kunnskap om planlegging, fått plankompetanse og har veletablerte rutiner for sin planlegging. Plan-

legging er dermed en omfattende kommunal aktivitet.

St.meld.nr. 18 (2016–2017) slår fast at offentlig planlegging er viktig i samfunnsutviklingen. Det samme perspektiver på planlegging gjenkjenner vi internasjonalt. OECD har gjennomført en stor undersøkelse om planlegging og deres konklusjon er at planlegging fremstår som en viktig samfunnsinstitusjon. De fleste nasjonale plansystemer ble – som vårt – etablert etter 2. verdenskrig og har siden blitt justert og tilpasset samfunnsutviklingen (OECD 2017). Utvikling av planlegging har medført egne planleggerutdannelse og forskningstradisjoner som bidrar til en internasjonal konsolidering av planlegging også i forskning og høyere utdanning (AESOP & ECTP 2013).

Før 1965 var planlegging i stor grad innrettet mot byutvikling, utbygging og reguleringer i byer og bymessige strøk eller innen veisektoren. I dag har kommunene og fylkeskommuner fått større makt og mange planleggingsoppgaver. Planlegging har blitt et politisk redskap for også samfunnsutviklingen, medvirkning har fått en sentral plass og offentlige myndigheter har ikke lenger monopol på planleggingsprosessene. Planleggingens oppgaver er også utvidet til en sek-

torovergripende planlegging med et ekstra fokus på miljø- og klimautfordringer.

Mitt oppdrag er å se på veien videre for planlegging. Erfaringen med utviklingen av dagens plansystem er at den har vært gradvis med få radikale endringer. Mest sannsynlig vil også fremtiden bære preg av de hovedtrekk som allerede finnes. Men det kan oppstå skjellsettende hendelser som gir brudd med en slik utvikling.

I denne artikkelen tar jeg utgangspunkt i at vi ikke vil ha mange radikale endringer i det plansystemet vi har fordi jeg ikke ser diskusjoner om planlegging som ville føre til slike brudd.

Fokus er derfor hvordan planlegging vil fortsatt gradvise endres som følge av samfunnsutviklingen, politikk og samfunnsstrukturer. Det er imidlertid et forhold som kan endre planlegging. Det er i dag en gryende interesse for å delta mer i planlegging og samfunnsutviklingen. Diskusjoner om byutvikling og samfunnsutvikling fenger. Det kan medføre krav om mer involvering og makt fra lokalsamfunn enn i dagens planlegging.

Fra byplanlegging til samfunnsutvikling

Planlegging i denne sammenhengen er den planleggingen som er knyttet til nasjonale lover om planlegging fra bygningsloven av 1924 til dagens plan- og bygningslov av 2008. Planlegging startet som fysisk planlegging omfatter i dag også samfunnsplanlegging.

Bygningsloven av 1965 innførte et landsdekkende og hierarkisk plansystem med fokus på fysisk- økonomisk planlegging. Modellen bygget på erfaringer fra gjenoppbygging av Nord- Norge der planlegging skulle både gjenoppbygging byer og steder og bidra til regional utvikling (Kleven 2011). Plan- og bygningsloven (1985) vektla en sektorovergripende samfunnsplanlegging der flere former for sektorplanlegging ble integrert i det nasjonale plansystemet. Planlegging skulle være et redskap for samfunnsutviklingen og et redskap for planlegging og styring av (fylkes)kommuneorganisasjonen gjennom en samordnet kommune- og økonomiplanlegging. Innen planlegging var og er arealplan-

legging den sentrale og mest omfattende planleggingen med størst faglig og politisk oppmerksomhet. Dagens plan- og bygningslov (2008) beholdt hovedgrepene i dette plansystemet.

En viktig hendelse for planlegging var da det nasjonale ansvaret for planlegging ble overført fra Kommunaldepartementet til det nyopprettede Miljøverndepartementet i 1972. Dette medførte at miljø- og ressursforvaltning en viktigere del av planlegging. Byggesak forble i Kommunaldepartementet slik at plan- og byggesak ble skilt i to ulike departement. Dette har bidratt til utvikling av plan og byggesak som delvis to ulike systemer med samordningsutfordringer (Falleth og Saglie 2011). Fra 2011 ble plan og byggesak tilbakeført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Planlegging som demokratisk arena

Det har gjennom de 50 årene vært en maktforskyvning i planlegging fra stat til kommune og økt fokus på medvirkning og samhandling. I 1965 ble kommunene pålagt å lage generalplaner som skulle sikre lokal utvikling. Samtidig ble bygningsrådet overført fra staten slik at utvalget ble et kommunalt organ. I 1985 fikk kommunene vedtaksmyndighet for egne planer og departementet skulle ikke lenger stadfeste kommunale planer. Samtidig ble det statlige kontrollsystemet innsigelser innført for arealplaner. Fra 1977 ble dagens fylkeskommuner opprettet med oppdrag å lage fylkesplaner. Regionale planer skal fortsatt sluttbehandles i departementet. Samlet har imidlertid endringene medført en demokratisering og politisering av planlegging.

Planlegging ble fra 1960-tallet i økende grad kritisert for å være en ekspertplanlegging som ikke å ta nok hensyn til medvirkning. Det er mange eksempler på lokal mobilisering mot bysneringer og store veiutbygginger fra 1960- og 70 tallet. Dette nedførte gradvis bestemmelser om medvirkning i lovverket og i dag er formelle prosedyrekrav sentrale deler av planoppgavene. Også i planforskning ble ekspertplanlegging – den rasjonelle planleggingen – og demokratiunderskudd sterk kritisk. Artikkelsamlingen

til Andreas Faludi (1973) beskriver disse utviklingstrekkene og fremstår som en referanseverk for å skjønne utviklingen av plan som akademisk fag. Noe senere utformet Patsey Healy en egen kommuninaktiv plan-teori som alternativ til den rasjonelle ekspertplanleggingen (f.eks. Healey 1997).

Som følge av delagasjon av oppgaver og mer makt til kommuner ble planlegging bygd ut i kommunene og ble sett på som et stadig viktigere politisk redskap. Diskusjoner om det kommunale handlingsrommet har blitt en sentral debatt. Dette har spesielt vært tatt opp som begrensinger i kommunalt handlingsfrihet gjennom statlige rammer, og spesielt innsigelser. Det har vært mindre fokus på begrensinger i det kommunale handlingsrommet som følge av forskyving av makt og planoppgaver til private markedsaktører og statlige utbyggere (Falleth og Nordahl 2011). Mer makt til kommunene og betydning av medvirkning er imidlertid et utviklingstrekk som vært gjennomgående i hele perioden etter 1965.

Markedsbasert arealutvikling

Det har vært en endring fra et statlig planmonopol til en mer markedsbasert planlegging. I planloven fra 1985 ble det åpnet for at private aktører kunne sende inn reguleringsplaner for politisk behandling. Slike planer ble kalt private planer eller innsendte planer, men det formelle navnet i loven av 2008 er detaljplaner. Denne retten brukes hyppig. Rundt 80 % av reguleringsplanene fremmes av i hovedsak statlige eller private utbyggere (Falleth og Nordahl 2011). Planlegging gjennomført av andre enn kommunene, er dermed en betydelig del av norsk planlegging. Dette kalles en markedsbasert byutvikling. Dette er en planlegging som kan men ikke nødvendigvis medføre demokratisk underskudd. I praksis har det imidlertid ofte medført en tap av reelle medvirkningsmuligheter og politisk styring (Fallet, Saglie og Hanssen 2010). I loven er det lagt opp til tiltak for å sikre politisk styring og medvirkning gjennom bl.a. planprogram som skal lages i forkant av planprosesser.

En markedsbasert planlegging skjer i hele landet, men spesielt i områder med utbyg-

gingspress. Planforslagene fra grunneier eller utbyggere er svært ofte drevet frem ut fra kommersielle hensyn. Slike planforslag er ofte små og skreddersydd til et byggeprosjekt, og er kalt «frimerkeplanlegging» (Bør-rud 2005). Slik sett er dette et endring som lovmakere, planleggere og planmyndigheter må forholde seg til. Private planlegging kan føre til koordinerings- og styringsutfordringer for kommunene ettersom det ikke ligger til utbyggenes oppgave å ha et samfunns-messig helhetsperspektiv. En markedsbasert utvikling der offentlige og private aktører samarbeider er trolig en arbeidsdeling som vil bestå som følge av at begge aktørgrup-pene har avgjørende roller og virkemidler for iverksetting av planer.

Planlegging som akademisk felt

Utvikling planlegging har gitt grunnlag for etablering av nye akademisk planmiljøer. De første planleggerne ble utdannet som del av arkitektur- og ingeniørfag ved Norges tekniske høgskole (nå NTNU) fra 1910. Da det ble etablert et nasjonalt plansystem i 1965 med fokus på fysisk-økonomisk utvikling ble planfaget utvidet med økonomer og arealplanleggere. Det ble etablert utdanning i planlegging ved Arkitekthøgskolen i Oslo (AHO) og ved Norges Landbrukshøgskole (nå NMBU). NIBR ble etablert som en forsknings- og utredningsinstitusjon i 1967 for sikre planleggingens kunnskapsgrunnlag og SAMPLAN ble etablert som et etter- og videreutdanningstilbud i 1972. Da planlegging ble utvidet til en bredere samfunnsplanlegging og virksomhetsstyring i 1985 ble samfunnsvitenskap, økonomi og administrasjon og kommunalfag ved flere høyskoler og universiteter lagt til den akademiske planleggerfamilien.

Det har i perioder vært sterke spenninger mellom de klassiske fysiske planleggerutdannelsene og de nyere samfunnsvitenskapelige utdannelsene. I dag ser vi imidlertid en faglig modenhet der gamle skillelinjer viskes gradvis ut til fordel for samarbeid og utvikling av en felles forståelse for planlegging (feks Aarsæther mfl 2012). Dette har medført at planlegging gradvis konsolideres som et eget fagfelt med i økende grad felles verdi-

og kunnskapsgrunnlag og med felles formelt utgangspunkt, men der ulike planleggertradisjoner fokuserer på ulike planoppgaver.

Planlegging har gradvis utviklet seg fra å være en spesialisering innenfor ulike fag som arkitektur, samfunnsvitenskap, økonomi og landbruksfag til å bli et fagfelt med egne faglige normer, teorier, idealer og vitenskapelige metoder. Dette manifesterer seg gjennom felles arenaer som Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS), det nordiske plannettverket PLANNORD, Association for European School of Planning (AESOP) og European Council of Spatial Planners (ECTP).

Planlegging de neste femti årene

I framtidens planlegging vil trolig plansystemet beholde dagens hovedstruktur med en sterk kommunal planlegging, en uavklart regional planlegging og et statlig nivå som legger politiske føringer. Dagens rollefordeling i den offentlige forvaltningen i forhold til markedet vil være tilstede, men variere i styrke og oppgaver avhengig av politisk flertall. Vi vil ha i hovedsak ha de samme planredskapene med hovedvekt på detaljerte planer og overordnede kommunale planer, med avklarte regler for planprosess med vekt på samhandling/medvirkning, åpenhet og innsyn. Planlegging vil fortsatt vært politisk styrt med sterke innslag av medvirkning fra lokalsamfunn, markedsaktører og andre offentlige myndigheter. Det er størst usikkerhet knyttet til planlegging i forhold til lokalsamfunn. Norge har aktive lokalsamfunn med kunnskapsrike borgere som i økende grad er opptatt av miljø og klima og utvikling av sine lokalsamfunn. Det kan tyde på at borgerne ønsker en større rolle i samfunnsutviklingen gjennom planlegging.

Oppgavene knyttet til fysisk planlegging vil trolig forsterkes som følge av byvekst, boligmangel og miljø- og klimautfordringer. Over tid har planlegging utvidet til en tydeligere samfunnsplanlegging, men miljø- og klimaendringer har gitt økt fokus på fysisk planlegging (Knudsen 2015). Rollen til kommunene i samfunnsutviklingen er imidlertid en viktig politisk spørsmål slik at rollen til planlegging vil variere med ulike politisk

flertall. Det samme gjelder i enda større grad for regional planlegging der myndighet og oppgave er politisk kontroversielt.

Planlegging er i dag en viktig og konsolidert samfunnsinstitusjon. Lite tyder på at den vil forvitte så lenge planlegging holder tritt med samfunnsutviklingen gjennom å beholde sin relevans. Det gir et behov for kunnskap og fagfolk. Konsolidering av planlegging som et akademisk felt vil med all sannsynlighet fortsette slik at forskning og høyre utdanning vil styrkes. Dette skjer allerede vet at det etableres nye planleggerutdannelse, og at planforskningen har blitt en egen forsknings- og fagutviklingsstradisjon med bidrag fra mange tradisjonelle akademiske fagfelt og fra praksis.

Planlegging på NMBU

Planleggingsmiljøet på NMBU er en del av denne utvikling. Miljøet startet som en spesialisering av jordskifte med en dosent og har utviklet seg til et institutt med eget studieprogram. Fra denne spede begynnelsen har det vokst frem et sterkt tverrfaglig fagmiljø med 25 ansatte med ansvar for et masterprogram i By- og regionplanlegging med 150 studenter, en forskerskole, etter- og videreutdanningstilbud og en stor forsknings- og fagutviklingsportefølje.

Hvordan fagmiljøet på NMBU utvikler seg videre, avhenger av en rekke samfunnsforhold og utvikling av planlegging i Norge. Det avhenger også av at planmiljøet tilpasser seg denne utvikling. Fagmiljøet må respondere på utviklingen, men også innta en rolle som premissleverandør gjennom sin forskning og utdanning. Fagmiljøet er stort og solid og vil lett kunne ivareta rollen som en kritisk – konstruktiv akademisk institusjon.

I dette ligger at planlegging er kontroversielt men at grunnleggende oppgaver for planlegging som styrings- og utviklingsredskap er ikke kontroversielt. Miljøet har derfor god drahjelp ved at planlegging er en sterk samfunnsinstitusjon der få setter spørsmål med det grunnleggende behovet for planlegging. I et slikt perspektiv vil planleggingsmiljøet på Ås fortsatt leve i beste velgående de neste 50 årene.

Referanser

- AESOP and ECTP (2013): ECTP-CEU Study on the Recognition of Planning Qualifications in Europe. Association of European School of planners and European Council of Planners.
- Børrud, E. (2005): Bitvis byutvikling: møte mellom privat eiendomsutvikling og offentlig byplanlegging. Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.
- Faludi, A. (1973): A Reader in Planning Theory. Pergamon Press.
- Falleth, E.I. og Nordal, B (2011): Evne eller vilje til lokal planlegging. PLAN 43 (3–4), 90–93.
- Falleth, E.I. og Saglie, I-L. (2011). Democracy or efficiency: contradictory national guidelines in urban planning in Norway. Urban Research & Practice. Vol. 4, No. 1, March 2011, 58–71.
- Falleth, E.I., Saglie, I-L., og Hanssen, G. S. (2010): Makt og medvirkning i urban reguleringsplanlegging. PLAN 42 (1), 64–67.
- Healey, P. (1997) Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies (London, Macmillan).
- Kleven, T. (2011) Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965–2005. Fagbokforlaget
- Knudsen, Jon P. 2015. Mot en nasjonal fysisk planlegging. PLAN 46 (5), 20–25.
- Nordahl, B. (2006): Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments. Doctoral Thesis. Trondheim, NTNU.
- St.meld.nr. 18 (2016–2017): Bærekraftige byer og sterke distrikter.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Kristiansen, R. og Nyseth, T. (2012): Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati. Cappelen Damm.