

August E. Røsnes (red.)

RØMLIG PLANLEGGING



August E. Røsnes (red.)

Romlig planlegging

Universitetsforlaget

© H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) AS ved Universitetsforlaget 2024

ISBN 978-82-15-06587-8

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:
Universitetsforlaget
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Ellen Lorenzen
Sats: ottaBOK
Trykk og innbinding: Mediehuset Andvord AS
Boken er satt med: Sabon LT Std 10,5/13
Papir: 90 g Amber Graphic 1,25



Forord

Romlig planlegging er den del av offentlig planlegging som er innrettet mot styring av samfunnets fysiske utvikling. Den omfatter både bruk av arealer og det som denne bruken forutsetter av innretninger og aktiviteter over og under bakken.

Slik planlegging foregår i tråd med lover og regler for iverksetting og utføring av planlegging med planmyndighetenes godkjenning av planer. Den utføres under ulike praktiske og politiske omstendigheter knyttet til aktuell situasjon og aktørens valg i planprosessene. Vedtatte planer kommer følgelig til å uttrykke premisser for gjennomføring som både vil variere med bruken av regelverket og beslutningstakernes føringer. I tillegg til planleggingen kommer så byggesaksbehandlingen for godkjenning av den byggevirksomheten som skal iverksettes. Planleggingens og planrealiseringens kompleksitet frem til godkjenning av byggesaken medfører at planlagte omgivelser verken trenger fremstå som forstørrede kopier av planer som ligger til grunn for gjennomføringen, eller samsvare med beslutningstakernes intensjoner.

Etter introduksjonen fremstilles denne tematikken i bokens fem ulike deler: Først rettes søkelyset mot planleggingens formelle grunnlag og hvordan den funksjonelt kan forstås i lys av beslutningstakernes policyer og aktuell situasjon. Deretter diskuteres den overordnede planleggings betydning for arealbruk og for detaljplanleggingen, for så å fokusere på planleggingen som danner formelt grunnlag for bygging og utøvelsen av byggekontrollen. Uavhengig av planleggingsnivåer og byggesak behandles tilgangen til informasjon i planleggingen og hvordan romlige analyser for fremskaffing av opplysninger kan bidra til å styrke situasjonsforståelsen, de avgjørelser som blir tatt, og kvaliteten på planleggingen. Den siste delen omhandler planlegging og gjennomføring som faller i «ytterkanten» av det tradisjonelle planregelverket med eksempler fra planlegging for økonomisk utnyttning av landets naturressurser.

Forfattere og redaktør takker alle som har bidratt til utgivelsen. En spesiell takk til eksterne fagfeller som har vurdert innholdet i artiklene, og forlaget som både har vist tålmodighet med fremdriften av arbeidet og bistått med utmerket språkvask og øvrig redigering før trykking.

Oslo, august 2024

August E. Røsnes

Innhold

Forord	V
Kapittel 1	
Introduksjon	1
<i>August E. Røsnes</i>	
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Styring – forutsetninger og utfordringer	5
1.3 Hva slags planlegging for styring av hva?	8
Generell eller spesifikk	8
Institusjonelt perspektiv	9
Myndigheter og samfunn	10
1.4 Planlegging – hvor, hvilket lovgrunnlag, hvilken informasjon? ..	11
Territorium og legitimitet	11
Lovgivning for styring av romlig utvikling	13
Informasjon – behov og bruk	15
1.5 Hva kan planleggingen oppnå – vurderingsperspektiv?	18
Styringsnivå og planhierarki	18
Fleksibilitet og strategi	19
Styringsmidler	20
Betraktninger forfra eller etterpå	21
1.6 Planrealisering av hva?	23
Nye beslutninger eller bygging med serier av beslutninger	23
Ytelser for samfunnet – kompatible eller konforme	23
Planverktøy med modifikasjoner	24
1.7 Tiden – statisk eller dynamisk?	25
Planinnhold	25
Mål og innhold – da eller nå	26
Forskyvninger over tid	28
1.8 Hva ble oppnådd – hvor bra er det?	29
Utførelsen	29
Informasjon for undersøkelser med evaluering av resultat	30
Samme sted – annen tid og/eller andre virkninger	31
1.9 Tematikk og innhold	31
Hva slags planlegging for hva	31
1.10 Valg av tema	33
Begrunnelser	33

Artiklene enkeltvis etter tema	34
I. Funksjonelt perspektiv på romlig planlegging	34
II. Overordnet planlegging etter plan- og bygningsloven ...	34
III. Plan, bygging og byggesak i gjennomføring	35
IV. Informasjonens betydning i planlegging og plangjennomføring	35
V. Planlegging for økonomisk utnytting av naturressurser ..	36
DEL 1 FUNKSJONELT PERSPEKTIV PÅ ROMLIG PLANLEGGING	37
Kapittel 2	
Planleggingens funksjonelle virkeområde	39
<i>Sjur Kristoffer Dyrkolbotn</i>	
2.1 Innledning	39
2.2 Hvilken funksjonell betydning har plandelen av plan- og bygningloven?	40
2.3 Nærmere om det aktive og passive virkeområdet for reglene om arealplaner	42
2.4 Plan- og bygningsloven i møte med energisektoren	45
2.5 Akvakultursektoren	49
Regulering av driften	51
Planregulering i samsvar med plan- og bygningsloven?	52
Nærmere om samordningsbegrepet i akvakulturloven og plan- og bygningsloven	53
2.6 Minerallovgivningen	55
2.7 Vegloven	58
2.8 Sektormyndigheter uten ansvar for bestemte tiltakstyper	62
2.9 Hvem har ansvaret for konsekvensutredningen?	65
2.10 Innsigelsesordningen	67
2.11 Oppsummering	72
Kapittel 3	
Fremveksten av det norske system for planlegging og bygging av riksveier	74
<i>Knut Boge</i>	
3.1 Tilbakeblikket	74
3.2 Hvorfor studere planlegging og bygging av riksveier?	77
3.3 Utgangspunktet – staten styrer planleggingen og byggingen av riksveier	82

3.4	Den nye normalen – da fylkeskommunene fikk minst én hånd på rattet	87
3.5	Et veipolitisk skifte med reversering	93
3.6	Et vei- og planpolitisk regime med kursskifte	103
3.7	Avsluttende betraktninger	108

DEL 2 OVERORDNET PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

111

Kapittel 4

Et systemperspektiv på arealplanlegging etter plan- og bygningsloven

113

Terje Holsen

4.1	Innledning	113
4.2	Aktør- og systemperspektiver i offentlig romlig planlegging ...	115
	Aktører	115
	Organisering	115
	Komplekse systemer	116
4.3	Styringsperspektiver i offentlig romlig planlegging	118
	Institusjonelle endringer	118
	Planleggingens regulative og prosessuelle orientering	119
	Planleggingens formelle logikk – indikativ vs. imperativ planlegging	120
	Planleggingens funksjonelle logikk – handlingsorientert vs. koordinerende planlegging	122
	Planleggingens organisatoriske logikk – plansystemets strukturelle oppbygging	123
	Konsistens mellom planer og plannivåer	124
	Planledet eller utviklingsledet romlig planlegging	126
4.4	Om forutsigbarhet og fleksibilitet i romlig planlegging	127
4.5	Styringsmidler i romlig planlegging	129
	Politikkutforming gjennom regulering, distribusjon og omfordeling	129
	Prinsipielle typer styringsmidler	131
	Soneringsprinsipper og styring av arealutnyttelse ...	133
4.6	Oppsummering	136

Kapittel 5**Planhierarkiet som styringsverktøy i urban utbygging og detaljert****sonering** 139*Terje Holsen*

- 5.1 Innledning 139
 - Bakgrunn 139
 - Mindemyren 142
- 5.2 Teori, metode og datagrunnlag 144
 - Teoretisk grunnlag 144
 - Metode og datagrunnlag 145
- 5.3 Nærmere om planleggingen av Mindemyren 146
 - Utgangspunkt for analysen – kommuneplanens arealdel 2007 146
 - Områdereguleringsplan – 2014 150
 - Bybanens utvidelse til Fyllingsdalen – 2017 155
 - Sykelstamvei – 2017 157
 - Kommuneplanens arealdel – 2019 158
 - Skolebruksplan – 2021 161
 - Detaljreguleringsplaner – 2022 162
- 5.4 Drøfting 165
 - Rammebetingelser og prosesser 165
 - Eksogene betingelser 166
 - Legal kompleksitet 166
 - Overlappende ansvar 167
 - Aktørens handlingsvalg 168
 - Verdikonflikter 168
 - Dislokasjon 169
- 5.5 Oppsummering 170

Kapittel 6**Når staten i ulike forkledninger planlegger og bygger riksveier** 172*Knut Boge*

- 6.1 Innledning 172
- 6.2 Et veipolitisk regimeskifte 175
- 6.3 Reformene 181
 - Eksperiment 1 – OPS-prosjekter 181
 - Eksperiment 2 – nye planleggingsregler og frigjøring fra fylkeskommunen 184
 - Eksperiment 3 – forenklete planprosesser og kortere planleggingstid for store prosjekter 193
 - Eksperiment 4 – etableringen av Nye Veier AS 195
- 6.4 Smittespredning eller organisatorisk læring? 204

6.5	Gir statlig plan raskere planprosess og prosjektgjennomføring?	207
6.6	Oppsummering	211
DEL 3 PLAN, BYGGING OG BYGGESAK I GJENNOMFØRING		215
Kapittel 7		
Når plan og forutsetninger ikke passer for gjennomføring		217
<i>Sjur Kristoffer Dyrkolbotn</i>		
7.1	Innledning	217
7.2	Fem mulige utfall	218
7.3	Forholdet mellom arealplanen og byggetillatelsen	219
7.4	Hvilken plan gjelder, og hvordan skal den forstås?	224
	Motstrid mellom planer – hvilken plan skal gjelde?	224
	Tolkning av planer – når må planen endres?	227
7.5	Planendring	231
7.6	Dispensasjon	234
7.7	Oppsummering	238
Kapittel 8		
Praktiseringen av ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven		240
<i>Børge Aadland</i>		
8.1	Innledning	240
	Det rettslige utgangspunktet	240
	Kontroll, tilsyn og sanksjon	242
	Problemstillingen og den videre fremstillingen	244
8.2	De reelle hensynene bak ulovlighetsoppfølging	244
8.3	Ulovlighetsoppfølgingen	248
	Rettskildesituasjonen	248
	Ulovlighetsoppfølging – plan- og bygningsloven versus andre lover	248
	Myndighetsmisbrukslæren	249
	Saksbehandlingsreglene	251
	Særlig om ulovligheter knyttet til byggetiltak i strid med plan ..	255
	Ulovlighetsoppfølging ved bruk i strid med plan	259
	Bruksendring i strid med byggetillatelse eller lovlig etablert bruk	262
8.4	Oppsummering	263

Kapittel 9**Estetikk i skjæringsfeltet mellom plan og byggesak 266***Carolyn Ahmer*

- 9.1 Innledning 266
- 9.2 Estetikk som sanseintrykk 269
- 9.3 Estetikk i plan 272
- 9.4 Kommunens frie skjønn 275
- 9.5 Oppsummering 278

**DEL 4 INFORMASJONENS BETYDNING I PLANLEGGING
OG PLANGJENNOMFØRING 281****Kapittel 10****Informasjon om eierskap til grunneiendom i byutvikling 283***Arve Leiknes, Leiv Bjarte Mjøs og August E. Røsnes*

- 10.1 Innledning 283
- 10.2 Eierskap og marked som grunnlag for detaljplanlegging og byggesak 286
- 10.3 Eiendomsforhold – hva slags eiendomsinformasjon? 288
 - Materielle og institusjonelle forutsetninger 288
 - Eiendomsforhold på lokalitet 289
 - Eiendomsinformasjon 290
- 10.4 Detaljplanen – sikrer den gjennomføring av byggeprosjektet? 291
- 10.5 Mulig utviklingseiendom langs Bybanen – valg eller bortvalg? 293
 - Lokalitet – egnethet, anskaffelsesform og reguleringsstatus 293
 - Eieform og rettighetsstruktur 295
 - Eiendomsstruktur 298
- 10.6 Planavgrensingen – naboskapet og nye eiendomsforhold 300
 - Utbyggers byggetomt og planavgrensing 300
 - Naboskapet og planinnhold 301
 - Supplering av byggetomtareal 302
- 10.7 Sluttord 303

Kapittel 11**Analyser og informasjon for romlig planlegging: om utviklingen av
anvendbare og operasjonelle metoder for stedsanalyser 305***Akkelies van Nes*

- 11.1 Innledning 305
- 11.2 Metodeutviklingen til nå 306

11.3	Behov og muligheter for sammenkobling mellom ulike metoder	311
11.4	Empiriske innspill	312
11.5	Operasjonelle teorier	320
11.6	Praktisk relevans basert på eksempler	322
11.7	Tilnærming til styrking av arbeidet med stedsanalyser i norsk planlegging	326
11.8	Sluttbetraktninger over analyse- og planleggingsverktøy	328

Kapittel 12

Byfortetting og bærekraftig mobilitet i InterCity-triangelet

på Østlandet	329
--------------------	-----

Sverre Myklebust

12.1	Utfordringen	329
12.2	Bærekraftig mobilitet	331
12.3	Forholdet mellom aktivitet og tilgjengelighet	332
12.4	«Transit-Oriented Development» (TOD) for bærekraftig mobilitet	334
12.5	Utviklingen av Node-Place-Design-modellen (NPDM)	335
	Balansen mellom aktivitet og tilgjengelighet – indikatorer og indekser	335
	Supplerende analysemodeller	336
	Bruken av NPDM-analyser – indikatorer for typologisering	337
12.6	Form syntax	341
12.7	Kombinasjonen av Form syntax og NPDM	345
12.8	Analyse av InterCity-triangelet med NPDM og Form syntax	346
	Avgrensinger	346
	Indekser og indikatorer	347
	Klynger og typologier for stasjonsområder langs InterCity-triangelet	348
12.9	Eksempler på forbedringsstrategier med bruk av Form syntax – tre casestudier	351
	Porsgrunn	351
	Eidsvoll	355
	Råde	358
12.10	Sluttord	360
Annex	361

DEL 5 PLANLEGGING FOR ØKONOMISK UTNYTTING AV NATURRESSURSER	363
Kapittel 13	
Sektorieell planlegging for vindkraftproduksjon	365
<i>Sjur Kristoffer Dyrkolbotn og Connie Kapstad Reksten</i>	
13.1 Innledning	365
13.2 Vindkraft på land i Norge – utviklingen frem til i dag	366
Vindkraft fra politisk prosjekt til storindustri	367
Nasjonale ramme for vindkraft	370
Strømkriser og lovendring	372
13.3 Medvirkning og legitimitet – fallgruver og muligheter for fremtidens vindkraftplanlegging	376
13.4 Fosen-saken – en ny Alta-sak?	383
13.5 Sluttord	392
Kapittel 14	
Kystsonerplanlegging	395
<i>Ivar S. Holand</i>	
14.1 Innledning	395
14.2 Kysten – fellestrekk og forskjeller mellom landsdeler	399
14.3 Kystsonen som verdi	403
14.4 Kunnskap – hva vet vi om sjøen?	404
14.5 Kystsonerplanens innhold	409
14.6 Interessedokumentasjon og innflytelse	415
14.7 Sluttord	418
Kapittel 15	
Marine arealplanlegging og forvaltning	420
<i>Ingunn Elise Myklebust</i>	
15.1 Innleiing	420
15.2 Bakgrunnen for gjeldende regelverk om planlegging i sjø	423
15.3 Naturmangfaldlova – varig vern	426
15.4 Akvakulturlova – ei rammelov for havbruk	430
15.5 Plan- og bygningslova som ramme for arealforvaltning i sjø ..	435
Innleiing	435
Krav til sakshandsaminga ved planlegging	436
Akvakultur, arealbruksføremål, vilkår	438
Behov for forskrifter om regulering av akvakultur under plan- og bygningslova?	444
15.6 Avslutning	446

Forfattere	448
Referanser	450
Litteratur	450
Direktiver EU og internasjonale avtaler	475
Lovforarbeider mv.	476
Lover, forskrifter, dommer mv.	478
Lover	478
Forskrifter	484
Dommer	486
Departementale rundskriv og tolkningsuttalelser	487
Veiledere (nasjonalt, regionalt, lokalt), pressemeldinger, høringsnotater mv.	488
Nasjonale styringsdokumenter, planer, planutredninger mv.	490
Regionale og lokale styringsdokumenter, planer, planutredninger mv.	494
Bergen kommune, saksinnsyn i politiske saker og arealplaner	495
Figurer og tabeller	496
Stikkordregister	500

Kapittel 1

Introduksjon

Om og hvordan offentlig planlegging lykkes i styring av romlig utvikling

August E. Røsnes

Abstrakt

Etter en presentasjon av innhold og formål med romlig planlegging diskuteres dens forutsetninger, utfordringer og gjennomføring under seks punkter: i) hva som kjennetegner denne planleggingen; ii) hvor den foregår med hvilket lovgrunnlag og derav dens avhengighet av informasjon; iii) perspektiver for hva den kan oppnå gjennom realiseringen av vedtatte planer; iv) hva dette krever av konkretisering i planleggingen; v) hvordan tidsforståelsen vil påvirke både dens styring og utfall; for til slutt vi) å diskutere hvordan det som har blitt oppnådd, kan evalueres i ettertid. Avslutningsvis presenteres valg av tematikk for artiklene, før det kommer en karakteristikk av de enkelte bidragene.

1.1 Bakgrunn

Forsøk på styring av fremtidige hendelser slik at virkningene blir som tiltenkt for de styrende, forbindes med planlegging. I samfunn tilhørende en stat foregår offentlig planlegging med grunnlag i lover og regler. Planene som blir vedtatt skal så myndighetene styre etter. Om de oppnådde resultatene blir slik myndighetene legger opp til, kan imidlertid bare undersøkes i ettertid når planenes virkninger melder seg.

Planlegging for styring av samfunnets romlige utvikling innebærer forsøk på å utøve kontroll over brukerne og deres bruk av det fysiske rommet. Utover en todimensjonal territoriell utvikling vil slik planlegging forsøke å styre tredimensjonalt. Den kan innenfor visse begrensninger regulere forhold både i luften og i undergrunnen. Uvilkårlig gjelder dette også kulturuttrykk som det gjennomførte resultatet formidler. Naturelementer, det fysiske miljøet og bosettingen med sin bebyggelse og arealbruk er deler av dette. Denne *romlige*

planleggingen vil innenfor et udefinert spekter av samfunnsområder påvirke tilgangen til fysiske omgivelsesgoder og utviklingen av godenes egenskaper. Dermed vil den også virke inn på menneskers bruk som forbruk av slike og andre goder, på enkeltmenneskers dagligliv så vel som livsutfoldelsen til andre levende vesener.

Planlegging kan utløse utilsiktede utfall. Både dens tilsiktede og utilsiktede virkninger vil i samtiden kunne tillegges ulike vurderinger. Slike vurderinger vil dessuten variere over tid. Tilsiktede og utilsiktede virkninger, både ønskede og uønskede, vil gjennom sine samfunnsvirkninger påvirke vårt syn på planleggingen og det samfunnet den er med å forme. Den vil derfor uunngåelig utløse moralske dilemmaer som planleggere og beslutningsorganer må avveie i planleggingen og forholde seg til etter at planene er gjennomført.

Politiske som personlige synsmåter på planleggingen blir formidlet i offentlighet mens den pågår og før planenes gjennomføring kan starte, altså *ex ante*. Reaksjonene på det de vedtatte planene ville oppnå, kan imidlertid først melde seg etter at gjennomføringen har begynt, altså *ex post*. De kan komme i form av synsmåter og vurderinger etter hvert som nye omgivelser virkeligjøres under og etter realiseringen av planene. Det gjelder uavhengig av om de fremsettes i planprosessen, formidles uavhengig av disse eller er positive eller negative. Og der kollektive avveininger kan fremstå med strukturerte og betingete begrunnelser, kan personlige reaksjoner komme som spontane ytringer.

Med alle mulige reaksjoner som kan komme, blir det nærliggende å tro at erfaringer med planleggingens oppnådde resultater vil inngå som obligatoriske innspill til pågående planlegging. Påstanden om at fremtiden formes gjennom planlegging, kan slik sett oppfattes som oppfordring til å undersøke om planer leder til realisering som forutsatt, og om oppnådde resultater er «bra» eller «mindre bra».¹ Slike betraktninger vil måtte forholde seg til legaliteten for offentlig styring, de lover og regler som legges til grunn for utarbeidelse og realisering av planer. Denne lovgivningen inngår i det som noe diffust kan forstås som et samlet organisatorisk-institusjonelt kompleks for planleggingen. Det vil måtte omfatte de styrende med sine styringsapparater og de styrte med sine institusjonelle muligheter til å motvirke eller modifisere styringsforsøkene.

Informasjon om hva planleggingen kan lede til med mulige reaksjoner fra dem planleggingen angår, skal ideelt inngå i vurderingene til planleggere og planmyndigheter. Uten den får de ikke tilstrekkelig grunnlag til å forstå om og hvordan planleggingen virker, eller om resultatene ble som tiltenkt. De får heller ikke muligheter til å anvende denne type erfaringer i påfølgende planlegging med håp om å unngå feil, mangler eller unødig ressursbruk.

Undersøkelser av hva planlegging vil lede eller har ledet til, forutsetter strukturerte metodisk tilnærminger. Mange vil ha behov for innsikt i hva plan-

1 Slik etter-vurdering av hva planleggingen oppnådde, inngikk i tankegodset fra de tidlige forsøkene på å utvikle en egen samfunnsrettet teori for planlegging, jf. Meyerson, 1956.

leggingen krever av kunnskap og ferdigheter. For planmyndighetene uansett beslutningsnivå blir dette behovet nærmest selvsagt.

Evaluering av planers mulig virkninger skal avklare hvordan de bør formuleres for å bli vedtatt som styringsdokumenter. Evalueringen av deres virkninger skal avdekke hva som er oppnådd når resultatene av planleggingen viser seg, under *planrealiseringen*. Den omhandler to ulike typer utfall av at planer kommer til iverksetting. Den ene, *planoppfølging*, tilsier at overordnede planer får sine tiltenkte virkninger for etterfølgende planlegging. Oppfølgingen skjer i form av revisjon av vedkommende plantype for ny funksjonsperiode, slik at den i sitt innhold og krav til planløsninger kan tillegges virkninger for detaljplanleggingen og byggingen. Begrepet *plangjennomføring* vil følgelig brukes om iverksetting av detaljplaner der konkrete fysiske resultater forutsetningsvis vil fremstå etter hvert som byggeprosjekter blir fullført.

Evalueringer av planleggingens virkninger må kunne analysere komplekse prosesser og mekanismer underlagt offentlig styring. Terminologien som legges til grunn for slik styring, er avgjørende for identifisering og tydeliggjøring av sammenhenger. Det samme gjelder for vurderinger av oppnådde resultater i ettertid. Lover, regler og underliggende normer i samfunnet påvirker hvordan planleggingen kan eller bør foregå, og hvordan planer blir formulert for dokumentasjon. *Normene* i denne sammenheng kan forstås som autoritative standarder eller prinsipper som er med på å danne grunnlag for individuelle og kollektive erfaringer. De påvirker dermed hvordan det romlige innholdet blir forstått, kategorisert og vurdert for handling: hva de representerer av materielt eller symbolsk innhold, hvordan innholdet sanses og påvises som informasjon, og hvordan dette i kraft av sin informasjonsverdi tillegges ideologisk-politiske motiver for handling.² *Reglene* som styringsverktøy uttrykker det som lovgrunnlaget for planlegging foreskriver av fremgangsmåter, styringsgrep og løsninger.³ Anvendelse av dette regelverket, hvor normene legges til grunn for valg av planløsninger, åpner for sammensatte og kompliserte avveininger.

Romlig planlegging er med på å fordele goder og byrder. Dens langsiktige virkninger kan fremstå som umiddelbare fysiske resultater i tråd med vedtatte planer. Men over tid kan de få avledede og avvikende konsekvenser. Spesielt gjelder det planer for gjennomføring av byggeprosjekter eller andre typer tiltak som skal manifestere seg materielt. Det er trolig også med på å forklare det begrensede omfanget av forskningsbaserte undersøkelser innrettet mot planoppfølging og -gjennomføring.⁴

At planlegging og realisering av planer tar lang tid, er ikke avgjørende for at ny planlegging rettet mot samme formål vil kunne videreføres, og kanskje

2 Galland & Grønning, 2017.

3 Jf. www.merriam-webster.com/dictionary.

4 I akademisk planleggingslitteratur er undersøkelser av planleggingens virkninger av nyere dato, se f.eks. Talen, 1996; Laurian et al., 2010. Som ledd i planleggingen blir derimot slike analyser eller vurderinger en del av planleggingsferdighetene.

med samme styringsverktøy. Planmyndighetene kan ha enerett til å bestemme hvor og når det skal utarbeides nye planer. Lovbestemte plantyper må dessuten godkjennes av planmyndighetene før de kan tillegges tiltenkte virkninger. De styringsmulighetene planleggingen gir, kan dermed oppfattes å være underlagt offentlig monopol for denne form for styring.

I virkelighetens verden fremstår planmyndigheters styringsmuligheter som begrenset. Det kan innebære at utøvende planmyndighet ikke har villet eller vært i stand til å utnytte styringsmulighetene den formelt har gjennom utarbeiding, godkjenning, oppfølging og gjennomføring av sin planlegging. Er så tilfelle, kan det medføre at plikten til å utarbeide planer utsettes til definitive pålegg fra overordnet planmyndighet kommer. Den sentrale stats planmyndighet kan for bestemte saksforløp, men også i selvvalgte tilfeller, opptre som avgjørende instans. Men også dette er avhengig av at myndighetsutøvelsen blir iverksatt.

Avvik fra eller taktisk bruk av planleggingens formelle rettsorden kan i tillegg oppstå når den sammen med planformuleringen tillegges symbolsk betydning. Det kan komme til uttrykk når overordnet vedtatt plan ikke følges opp med revisjon eller utarbeidelse av ny plan, når den ikke legges til grunn for utarbeidelse av detaljplaner, eller når planmyndighetene heller velger å dispensere fra gjeldende detaljplan i behandlingen av byggesøknader. Bakgrunnen for at slike situasjoner oppstår, kan i negativ forstand ligge i aktuell planmyndighets taktiske vurderinger: Den kan finne det viktigere å oppfylle lovpålagt påbud om utarbeiding og godkjenning av planer, uten at den finner annen mening i pålegget enn nettopp å oppfylle påbudet. Planleggingen har i slike tilfeller ikke vært tillagt noen vesentlig betydning for oppfølging eller gjennomføring. Den kunne heller være et resultat av at lokal planmyndighet har valgt å følge påbudet, for å unngå brysomme diskusjoner med overordnede (plan-)myndigheter.

Vurderinger av hvordan planleggingens mål skal kunne oppnås ved hjelp av planformuleringer og styringsverktøy, er i seg selv avgjørende for planrealiseringen.⁵ I denne usikkerheten inngår også hvordan planmyndighetene velger å forholde seg til en fremtid hvor utenforstående hendelser og aktører påvirker eget handlingsrom og virkninger av reguleringene. For overordnet planlegging kan det forutsette at uønskede eller feilformulerte mål blir oppdatert og reformulert i ny planlegging. Har planen vært så detaljert og rigid at den ikke har gitt rom for handlingsvalg eller tilpasning, kan den likevel endres, gjøres mer fleksibel eller forenkles i en revisjon.

Derimot er det vanskeligere å reversere planleggingens fysiske resultater dersom de skulle vise seg ufordelaktige eller uønsket. Slike negative utfall kan bestå som eksempler på karakteristikk av uheldige planløsninger eller mistilpassede byggverk typiske for en tidsepoke eller lokalitet. I seg selv vil det

5 Jf. f.eks. Kiessling & Pütz, 2021.

kunne påvirke stedets, lokalitetens eller bydelens omdømme ved lokaliseringvalg for boliger eller næringsvirksomhet. Alternativt kan negativt omdømme nedtones eller endres til noe positivt som følge av at bruken av området endres over tid. Forklaringer kan være at området har fått større innslag av andre brukere, eller ganske enkelt at iakttakere og brukerne har skiftet oppfatning.

Uansett, planleggingens intensjoner og hvordan den foregår, er ingen garanti for at vedtatte planer blir realisert. Men intensjonene kan i seg selv stimulere planmyndigheter til umiddelbart å starte ny planlegging om realiseringen uteblir. Er dette en plan for gjennomføring av byggeprosjekter, kan nye byggesøknader i planområdet måtte vente til ny plan er utarbeidet og vedtatt.

Bokens formål er å rette søkelys mot hvordan romlig planlegging har foregått og resultert i planvedtak fra planmyndighetenes side, for deretter å bli fulgt opp og gjennomført som ledd i selvsamme myndigheters forsøk på styring av omgivelsesutviklingen. Bokens innhold skal bibringe kunnskap med noenlunde dagsaktuell oversikt over hvordan slik planlegging foregår, og hva den evner å oppnå innenfor rammene av det norske regelverket.

Flere grunner tilsier at metoder og fremgangsmåter for denne type studier knapt kan belyses på annen måte enn å starte med et tilbakeblikk på planleggingsteoriens utvikling. Spesiell betydning får den del av teorien som tar utgangspunkt i menneskenes tilværelse med alle dens materielle fasetter. Den har sine røtter tilbake til slutten av 1950-tallet og vokste frem mer eller mindre parallelt med de økende grep offentlig planlegging og offentlig sektor fikk om samfunnsutviklingen. Slik sett var dens tilnærming til det å planlegge med på å påvirke hva planleggingen ble tillagt å styre materielt, hvordan den burde eller kunne foregå, og hvordan styringen kunne iverksettes gjennom vedtatte planer. Meningen med sideblikk og referanser til denne teorien er at det skal kunne bidra til å belyse metodiske utfordringer som planleggingen og planrealiseringen står overfor.

1.2 Styring – forutsetninger og utfordringer

I planleggingens forsøk på styring ligger tidsoverskridelser, fra en samtids-situasjon og inn i en fremtid heftet med usikkerhet. Det reiser metodiske utfordringer for ønsket om å belyse hvorfor, hvorfor ikke, i hvilken grad eller hvordan planleggingens planer har blitt realisert.

Forut for planleggingen må planleggingsaktørene ha tatt stilling hvorfor de vil planlegge, og hva som er hensikten med den. Intuitivt er den innrettet mot å lede fremtidige handlingsvalg. Bare derved kan den fremstå som begrunnelse for styringen og som nødvendig årsak til tilsiktede endringer.⁶ Planleggingen forstått som system, med dens *organisering, styringsteknologi, styringsfunk-*

6 Jf. Elster, 1987, s. 3.

sjoner og *virkemiddelapparat*, må gjennom sin *praksis* fremstå som nødvendig eller tilstrekkelig for å sikre realiseringen av planer. Dette idealiserte spørsmålet vil dreie seg om å identifisere handlingsvalg når det gjelder planløsninger og beslutningsforløp. Hva som kan være «riktig fremgangsmåte» i vurderinger av planrealisering, vil måtte ta utgangspunkt i egenskaper ved planleggingens formelle grunnlag og knytte dette til planleggingsaktørenes valg. Det formelle grunnlaget er i det vesentligste gitt gjennom lover og regler. Dermed vil også jussen stå sentralt i teorier som angår planleggingens relevans og utøvelse.

Både hensyn som skal ivaretas i fremtidige avgjørelser, og logikken bak rasjonaliteten i slike valg vil være med og påvirke valgmulighetene for planrealisering. Spørsmål om hvordan planleggingsaktører har eller burde ha handlet, må derfor ta utgangspunkt i hvorfor de ønsket å styre. Holdes formelle krav om planleggingspåbud utenom, må ønsket være forankret i aktørenes kjennskap til omgivelsene slik de er, hva de blir brukt til, hvem som blir brukere i fremtiden, og deres ønsker om endringer, behov etc. Basert på denne informasjonen skal planleggingsaktørenes avgjørelser kunne vise seg i formuleringen og godkjenningen av planer, og i valg av tiltak og virkemidler for deres fremtidige realisering.⁷ Forfatterne i fotnoten retter her en advarsel ved å legge til at det må foreligge mål for planleggingen som gjennomføringen skal kunne evalueres mot. Både målformuleringer og handlingsrettede beslutninger inngår i en interaktiv prosess. Følgelig kan det bli betimelig å stille spørsmål om hva som kommer først: målet assosiert med «høna» eller det gjennomførte utfall som uttrykk for «egget».

Et påfølgende spørsmål er hva planleggingen kan måtte kreve av organisatoriske og institusjonelle avklaringer for å iverksette styringen. Den skal jo komme frem til planformuleringer som vedkommende planmyndighet kan godkjenne. Det betyr ikke at dette vil gjelde alt det planmyndighetene får utarbeidet og godkjent av romlige planer. Andre myndigheter, i tillegg til de ordinære planmyndighetene, kan være tillagt ansvar i initiering av planlegging så vel som i utarbeiding, godkjenning, oppfølging og realisering av planer. Hypotetisk kan slike myndigheter være tillagt planleggingsansvar på saksområder hvor ordinære planmyndigheter er utelukket eller må nøye seg med status som berørt.

Siden planleggingen skal virke endrende eller bevarende på utviklingen, må planene forutsettes å bli realisert. Intensjonen om ansvarlighet i offentlig planlegging vil dermed kunne utløse spørsmål om det er mulig å identifisere hvem som treffer avgjørelser i planleggingen, og hvem som iverksetter tiltak etter planvedtak. Innholdet i ansvarligheten skal da kunne knyttes til hvordan avgjørelser blir begrunnet for å oppnå tilsiktet resultat.⁸ Utarbeiding og offentligrettslig behandling av planer krever normalt innspill og beslutninger fra dem

7 Majone & Wildavsky, 1984, s. 163.

8 Faludi, 1987, s. 133 fremhever her nødvendige sammenhenger mellom planleggingsaktørers valg, iverksettere av tiltak og tiltakenes begrunnelser ved bl.a. å vise til Rittel & Webber, 1973.

som utarbeider planløsninger, fra dem som omtales som berørte, og deltakere ellers. Alle disse trenger ikke ha forutdefinerte roller som myndighet, utbygger og berørt slik planlovgivningen forutsetter, for å medvirke i planleggingen.

Avhengig av situasjon har ulike konstellasjoner av offentlige og/eller private enheter frihet til å gå sammen for å skape noe i fellesskap. Slik samskaping kan dreie seg om å få formulert innstilling til planvedtak, få vedtatt planløsninger eller få gjennomført byggeprosjekter. Det kan få betydning for realiseringen av planer, for iverksetting av avgjørelser og utførelse av praktiske tiltak. Mulighetene for samskaping er avhengig av hva planleggingen dreier seg om, og om hva som skal til for å få planer realisert. Planoppfølging og -gjennomføring krever aktiv deltakelse og bidrag fra ulike og prosjektspesifikke aktører. Samskapende partsforhold kan følgelig være vanskelig å avklare på forhånd.⁹

Dermed oppstår spørsmålet om hva slags planlegging som er gjenstand for henholdsvis oppfølging og gjennomføring, og hva dette innebærer. Vil for eksempel overordnet planlegging bare være innrettet mot vedtak i etterfølgende planlegging? Skal detaljplanleggingens betydning begrenses til å få godkjent anleggs- og byggeprosjekter som skal samsvare med vedtatte reguleringer? Planleggingsteoretisk kan nemlig både etterfølgende planlegging og kommende anleggs- og byggeprosjekter forstås som «objekter» for denne styringen.¹⁰

Undersøkelser av hva planleggingen leder til, reiser spørsmål om hva oppnådde resultater kan måles mot. Skal planer for fremtidig beslutningstaking måles mot beskrivelser av mål da de ble vedtatt, mot planendringer som er foretatt i mellomtiden, eller kanskje mot tolkninger av mål som dukker opp i ettertid? Planer for oppnåelse av et konkret fysisk resultat er normalt juridisk bindende. Det legger mer definitive rammer for det som skal gjennomføres. Skal planen forstås som en statisk modell av et mulig resultat da den ble vedtatt, vil den jo være frikoblet fra aktuelle realiteter som melder seg under vurderingen i etterkant. Kommer ingen byggeprosjekter til gjennomføring, blir vurderingen av hva detaljplanen har utløst uten andre holdepunkter enn de vedtakene som er tatt, uten at det har utløst nybygging.

Enda et spørsmål er hvordan man metodisk-teknisk skal kunne vurdere og måle realiseringen av planer. Tilsynelatende kan dette fremstå enkelt så lenge planers mål oppfattes som konstanter, lite påvirket av tidsavhengige vurderinger. Slik er det vanligvis ikke og spesielt dersom planprosessen og gjennomføringen trekker ut i tid.

Disse seks spørsmålene legges til grunn for fremstillingen i følgende underpunkter. Til slutt kommer en presentasjon av enkeltbidragene i boken som henter sitt tilfang fra dagsaktuelle undersøkelser.

9 Lane, 1983, s. 23.

10 Faludi, 1987, s. 128 diskuterte dette eksplisitt sent i den «modne fasen» av planleggingsteorien.

1.3 Hva slags planlegging for styring av hva?

Generell eller spesifikk

Styring av romlig utvikling innebærer at fremtidige hendelser og valg må kunne foregripes som ledd i planleggingen. Den må på sin side fungere som «oppskrift» for vurderinger i etterfølgende beslutningstaking. Både under planleggingen og når de vedtatte planene skal etterleves, er det mulig å identifisere usikkerhet knyttet til disse forsøkene på styring.

Ut fra denne forståelsen kan usikkerheten knyttes til informasjon for bruk av kunnskap og ferdigheter under utøvelsen og realiseringen av planlegging. Metoder og fremgangsmåter som anvendes for beskrivelse av tilstander eller for å belyse et årsak–virkning-forhold kan føre til at denne type analyser i planlegging forveksles med forskning. Men også andre typer informasjon og plananalyser kommer i tillegg. Når så resultatene av planleggingen kommer til syne, kan det oppstå spørsmål om ikke planen formulert med annen eller sikrere informasjon ville ha gitt et bedre resultat, eller om hvorfor planmyndigheten ikke formulerte sine mål annerledes.¹¹

Innsikten som legges til grunn for planleggingen blir formet av hvordan beslutningsorganene er organisert, hvordan aktører sammen med andre involverte blir trukket eller ikke trekkes inn i prosessene i forsøk på å treffe fremtidige valg. Teorigrunnlaget som planleggingen støtter seg på, vil omfatte utlegninger og påstander om hva myndigheter, andre planleggingsaktører og involverte kan bidra med, og hvordan de vil ta sikte på å opptre i planprosessen. Det kan gjelde forholdet mellom involverte seg imellom, hvordan de er organisert eller lar seg organisere for å bidra til beslutningstakingen.

En nærliggende antakelse blir da at teorigrunnlaget for bruken av denne innsikten vil være like relevant for all planlegging; i privat som i offentlig sektor, for lovregulert planlegging som for planlegging uten forankring i lover og regler, for planlegging iverksatt ut fra spontane styringsønsker i frivillighet, osv.

I sitt velkjente bidrag til planleggingsteorien levnet ikke Faludi mye tvil om at det var offentlig planlegging med hovedvekt på by- og regionplanlegging som hans artikkelsamling fra 1973 handlet om. Hans tilnærming til om denne teorien kunne fungere generelt for all planlegging eller bare være relevant for bestemte styringsformer, var å skille mellom teorier *i* og *om* planlegging. Førstnevnte *i* indikerte her et vitenskapelig-teknisk fokus for den planleggingen som utøves. Følgelig vil planlegging med dens planleggere basert på dette kunnskapsfeltet i større grad måtte støtte seg på denne type innsikt og ferdigheter enn dem som skal beherske teori *om* planlegging.

11 Som forsøk på annen fremtidsrettet styringsaktivitet kan heller ikke planleggingen innestå for at den vil oppnå det den sikter mot. Dens utfordringer er heftet med for mye usikkerhet og uregjerlighet til å la seg identifisere med slik sikkerhet som gjerne planleggingen selv bidrar til å formidle, jf. Rittel & Webber, 1973.

Ved å ta utgangspunkt i folkevalgte styringsorganer hvor politikere og fagaktører inngår i beslutningstakingen, kan offentlig planlegging fremstå som en generelt fungerende styringsform. Som sådan foregår den uavhengig av hva styringen er innrettet mot, hvordan den er underlagt ulike former for instrumentalitet, hvilke foretak som er involvert, av kompetansekrav etc.¹² Denne generaliserte teorien vil derfor lett kunne fremstå som relevant innenfor vestlige demokratiers systemer for offentlig planlegging. Planlegging blir dermed tautologisk det som planleggingsinstanser og planleggere er involvert i, uavhengig av hva den er innrettet mot, hvordan den er organisert, hvilke styringsmidler den rår over, eller hvilke eksterne instanser den forholder seg til.

Samfunnsutviklingen kan trolig på flere måter ha styrket relevansen av en generalisert og mer enerådende teori om planlegging. Først på 1970-tallet var bygningsloven av 1965¹³ den formelle ledetråden for det som foregikk av landets by- og regionplanlegging. Formulering av policyer for offentlig virksomhet var innrettet mot en *offentlig sektor* som var betydelig slankere og mer oversiktlig enn 50 år senere. Som tilleggsmoment kommer utviklingen mot en *globalisert* markedsøkonomi og informasjonsteknologi. Førstnevnte har vært med på å styrke transdisiplinær tenkning av mulighetene for styring av samfunnsutviklingen. Sistnevnte bidrar til at informasjon om utviklingstrender og prisdannelser på eiendomsgoder som brukes, omdannes og dannes gjennom planleggingen blir viktigere. Det kan åpne for styringsoptimisme basert på kreativ og kritisk tenkning ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi for samarbeid mellom dem som blir involvert i planleggingen.

Samlet vil følgelig informasjonsbehovet og derav nødvendigheten av å få produsert og allmenngjort informasjon bli viktigere. Det påvirker både koordineringsbehovet mellom myndigheter og hvordan aktørene under planrealiseringen opptrer i forhold til hverandre. For gjennomføringen av detaljplaner vil det således være med og påvirke valg av virkemidler. Det kan være for betaling av tjenester eller for å bekoste offentlige oppgaver i utbygging, som for eksempel til kapasitetsøkning i infrastrukturanlegg under offentlig eierskap. Koordinering og samarbeid basert på forhandlinger mellom myndigheter og involverte bidrar dermed til å utviske Faludis skille mellom teorier *i* og *om* planlegging slik at en generalisert planleggingsteori blir mer enerådende.

Institusjonelt perspektiv

På den annen side har institusjonaliseringen av planleggingen åpnet for bruk av mer mangfoldig og spesifikt styringsverktøy. Det kan gjelde ulovfestede verktøy for å sikre at bestemte omgivelsesgoder får ønskede egenskaper. Med det følger mer omfattende bruk av forhandlinger, hvor partene har frihet til

12 Faludi, 1973, s. 1–3.

13 LOV-1965-06-19-7, bygningslov.

å konstruere mekanismer for gjennomføring av de løsninger de blir enige om. I tillegg kommer så markedsgjøringen som endret forholdet mellom offentlig og privat ansvar, i planarbeiding for prosjektgjennomføring, og i selve gjennomføringen. Dessuten har ny teknologi for økt og kanskje sikrere informasjonsflyt kommet produksjonsleddet til gode. Konsekvensen er at både aktørene i planleggingen og planleggingens berørte, vil trenge mer kunnskap om hva informasjonsmengdene forteller, om planenes tiltenkte virkninger og planverktøyets egenskaper.

Samlet har det endret produksjonsvilkårene på utbyggersiden ved blant annet enklere tilgang til informasjon om mulig utbyggingsareal, om preferanser for lokalisering av bolig og næring, om passende boligtyper og næringsbygg på det aktuelle arealet o.l. Utbyggerne har dermed fått det lettere med å finne attraktive byggetomter, til å identifisere mulige kjøperes eller leietakeres ønsker knyttet til lokaliteten og til å utprøve fremgangsmåter for salg eller utleie av boliger og næringsbygg. Tilnærmet fri adgang til å utarbeide og fremlegge detaljreguleringer for godkjenning danner i denne sammenheng en viktig forutsetning for både planmyndigheters og utbyggingsaktørers tilpasninger i byggemarkedet.

Når planleggingen inngår i en virkelighet som påvirker hvordan den kan utøves, tilsier det at den ikke trenger å anvende hele sitt arsenal av formaliserte virkemidler. Valgmuligheter mellom formelt og ulovfestet styringsverktøy vil være med og påvirke hvordan planleggingen fungerer overfor planleggingsaktører og berørte under planleggingen, i planvedtak som under oppfølgingen og gjennomføringen av planer.

Myndigheter og samfunn

Institusjoner blir gjerne forstått som «spilleregler» som angir formelle og uformelle rammer for handlingsvalg.¹⁴ Innlysende nok vil ikke den offentlige planleggings institusjoner alltid kunne samsvare med en slik generalisert forståelse. Planleggingen har vanligvis et annet og mer begrenset repertoar av spilleregler å forholde seg til. Og i tillegg finnes knipper av institusjoner i samfunnet som vil kunne begrense mulighetene for offentlig styring.¹⁵ Alternativt kan de få offentlige myndigheter til å avstå fra eller begrense egne muligheter til å bruke styringsmidler som de i praksis kan være alene om å bruke.

Eksempel kan være norske kommuners begrensede bruk av tvangserverv for tilrettelegging av byggegrunn.¹⁶ Kommunal ekspropriasjon kan under gitte forutsetninger virke fordelaktig med henblikk på gjennomføring av byggeprosjekter, både for å dempe prisutviklingen på byggegrunn og å forhindre monopoldannelser i utbyggingen. Fra et lokalpolitisk ståsted kan det likevel være gode grunner til at kommunene velger å opptre selektivt. En kan være frykt

14 North, 1991, s. 97.

15 Williamson, 1996, s. 5–6.

16 Nordahl, 2018, s. 291.

for negativt omdømme i opinionen som følge av langdryge, konfliktfylte og kostbare beslutningsprosesser for gjennomføring av ekspropriasjon. En annen kan ligge i kommunen som organisasjon, dens prioriteringer, kompetanse og hensynet til egne økonomiske disposisjoner. For kommunen kan det følgelig bli kostnadsbesparende og mindre lokalt belastende å overlate anskaffelsen av byggegrunn til tomteutviklere eller utbyggere. Men samtidig mister kommunen det styringsverktøyet som ligger i eierskapet til utbyggingsarealer.

Romlig planlegging kan knapt utøves uten å se på mulighetene for oppfølging der planmyndigheten alltid har en viss frihet i valg av styringsverktøy. Det får konsekvenser for bruken av informasjon og planleggingsteoriens relevans for det planleggingen skal styre. Skal planleggingen ta utgangspunkt i det man vet om tilværelsen for dem den angår, eller skal den basere seg på kunnskap om planleggingen som sådan, altså en sterkere kunnskapsteoretisk vektlegging av beslutningstakingen? Det siste kan innebære at teorien om planlegging konsentreres om utfordringer den møter i samvirke med myndigheter og beslutningstakere. «Governance-planlegging», styring gjennom samarbeid eller «hopehavstyring» kan være karakteristikk av slik planlegging. Spørsmål knyttet til denne diskusjonen kan være om planleggingsteorien må modifiseres ut fra empiriske betraktninger. Avhengig av tid og situasjon må planleggingen ses i sammenheng med sine spesifikke forutsetninger, enten disse oppstår institusjonelt eller dikteres av fysiske forhold.¹⁷ Begge deler innebærer at planleggingens formelle grunnlag i regelverket uansett blir premissgivende for hvor, når eller hvordan den foregår, og for hvordan planer blir fulgt opp og gjennomført.¹⁸

1.4 Planlegging – hvor, hvilket lovgrunnlag, hvilken informasjon?

Territorium og legitimitet

Lovgrunnlaget for romlig planlegging er gitt for det territorium hvor planlegging må eller kan foregå.¹⁹ Innenfor dette geografiske området av riksterritoriet gir det planmyndighetene mandat til styring av romlig utvikling. De er her utrustet med det som kan kalles *påvirkningslegimitet*, som tilsier at de styrte godtar eller må finne seg i at myndighetene griper aktivt inn i den spontane utviklingen. Det trenger ikke innebære at utfallet av styringen entydig vil oppfattes som *legitimt i resultat*. Fremstår resultatet som legitimt, skulle det bety at de styrte finner utfallet rett og rimelig vurdert i forhold til hva plan-

17 Jf. Nuissl & Henrichs' eksempler fra 2011 om governance-betraktninger i romlig planlegging.

18 Jf. Dror, 1970 om lovgrunnlagets betydning for samfunnsendring og ramme for offentlig styring.

19 Jf. gjeldende plan- og bygningslov, LOV-2008-06-27-71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven (PBL)) utgjør en viktig del av dette lovgrunnlaget.

myndighetene ville oppnå. Utfallet av planleggingen kan imidlertid fremstå som annerledes enn det som ble forespeilt. Det kan ha utløst misnøye eller, alvorligere, berørte og andre involverte kan ha blitt påført tap, eller planmyndighetene kan ha brukt sitt regelverk slik at det har ført til protester og krav om erstatning.

Forløperen for dagens planlegging startet i nyere tid med ikrafttredenen av de første byplanlover for datidens bykommuner. De ble senere oppdatert, territorielt utvidet og samlet i en lov for landets bykommuner og senere i en bygningslov gjeldende for hele landet. Oppdateringen har foregått både før og etter fremveksten av det som med nåtidens tilbakeblikk blir omtalt som den «moderne» planleggingen.²⁰

Den territoriale utvidelsen foregikk partielt, og samtidig forsøkt koordinert funksjonelt med annet regelverk som hadde eller burde få innvirkning på hvordan planleggingen skulle utøves. Til å begynne med skjedde det dels samtidig med at den fikk utvidet sitt ansvarsområde og innhold i hva den skulle styre. Over tid innebar det at planleggingen også måtte få utvidet sitt repertoar av styringsverktøy for å imøtekomme behov og etterspørsel for mennesker og samfunn, så vel som for å håndtere virkninger på natur og miljø.

Utvidelsen av planleggingsterritoriet bidro i seg selv til å utvide planleggingens funksjonelle ansvarsområde. Nye bosettings-, virksomhets- og naturområder ble underlagt denne styringen. Omgivelsesutviklingen i rurale, spredtbygde områder, med andre typer næringsvirksomhet enn i byene, og med en etter hvert ekspanerende fritidsbebyggelse, innebar at planleggingen måtte oppdateres for å møte nye utfordringer. Den da eksisterende, mer detaljfokuserte byplanleggingen måtte styrkes både metodisk og med styringsverktøy for å kunne anvendes i disse nye områdene. Fremveksten av overordnet fysisk planlegging på kommunalt og overkommunalt nivå fremstod dermed som et nødvendig grep for å kunne møte utfordringer som den datidige planleggingen ikke var egnet til.²¹ Etterkrigstidens regionaløkonomiske planleggingsvariant som ledd i gjenreisningspolitikken eller basert på vekstsentertenkning faller slik sett utenom.²² Det regionaløkonomiske aspektet ble likevel ikke fraværende i senere planlegging.

Menneskers behov og etterspørsel etter goder, og altså ikke bare omgivelsesgoder, er en bærende forutsetning for diskusjonen av planleggingens territoriale avgrensning og legitimitet. Den påvirkes av romlige forhold som eksempelvis reiseavstand. Dette har betydning i all planlegging der det må tas stilling til arealbruk og funksjonslokalisering. Det kan gjelde bolig og næring, eller for avgrensning av bebyggelse mot ubebygde områder, naturområder o.l. I ytre deler av planlovgivningens virkeområde kan det dermed oppstå utfordringer som

20 Se Jensen, 1981, s. 38–39.

21 Publikasjoner av Skjånes, 1959; Sømme et al., 1965; Johnsen, 1964/1965, 1968 er eksempler på hvorfor og hvordan det nye regelverket for landsdekkende planlegging kunne følges opp i praksis.

22 Thomassen, 1997, s. 243ff.

må kunne møtes med overskridelser. Eksempel er utvidelser av virkeområde for bygningsloven av 1924.²³ Selv om den bare gjaldt for bykommuner, var det muligheter for frivillig utvidelse til hele eller deler av landkommunene i nabolaget.²⁴

Med gitt virkeområde kan det stilles spørsmål ved om alle hensyn som bør ivaretas, skal eller må vektlegges på samme måte over ulike planleggingsnivåer for hele landet. I så fall vil jo formuleringen av hver plantype måtte forholde seg tilnærmet programmatisk uavhengig av sted eller til hvordan utfordringer bør kunne løses. For noen samfunnsforhold vil styring basert på en slik (koherent) entydig sammenheng over plannivåer kunne fremstå som enklere å følge opp enn for andre. Usikkerhet knyttet til utviklingen av det som skal styres, kan likevel bli avgjørende: Planlegging basert på entydige mål vil fremstå som mer målrettet sammenlignet med mål som skal reflektere kompleksiteten som følger med folkemengdens sammensetning, uforenelige former for økonomisk virksomhet eller en kompleks bystruktur.

Lovgivning for styring av romlig utvikling

Utviklingen av plan- og bygningslovgivningen er påvirket av den styringskraft som lovgivende organer tillegger planleggingen. Det formelle systemet for planlegging blir i hovedsak utformet ut fra hvordan nødvendige funksjoner for slik styring skal kunne ivaretas gjennom formuleringen av regelverket. Følgelig blir det nærliggende å ta utgangspunkt i hvilke typer *styringsfunksjoner* planleggingen med sine plantyper må kunne ivareta.²⁵ Byggekontrollen med behandling av byggesaker blir i så måte mer perifer i og med at det er vedtatte planer som danner legalt utgangspunkt for denne delen av styringen.

For å virke styrende må planer være tillagt en *regulatorisk funksjon*. Den skal sikre at myndighetene kan håndheve overtredelser. Det behøver ikke bety at de må være juridisk bindende slik som alle PBLs plantyper. Planene skal angi innholdet for sin romlige styring som arealbruk, bebyggelsesmønster, gatestruktur, grøntarealer etc. For de fysiske elementene må planene kunne angi hvordan og på hvilken måte de skal kunne endres eller utvikles, eventuelt beholdes som de er.

Planene må dermed som konsekvens være utstyrt med en *transformerende funksjon*. Den skal gi de styrende og alle dem som er eller blir involvert i planområdet utvikling forståelse av hva planene forutsetter av løsninger. De regulatoriske funksjonene som skal bidra til ønsker om romlig transformasjon og/eller opprettholdelse av *status quo*, danner altså ikke noe tilstrekkelig grunnlag for styringen. Og skal planmyndighetene kunne håndheve egne styringsgrep,

23 LOV-1924-02-22-2 om bygningsvesenet.

24 For en kort innføring i denne diskusjonen se Rasmussen, 2003, s. 48ff.

25 Mazza, 2015 er en viktig kilde til forståelse av hvorfor denne type planlegging må kunne ivareta ulike styringsfunksjoner for å kunne lykkes.

trenger de i tillegg strategisk forståelse av når og i hvilke situasjoner det kan bli nødvendig å bruke sin myndighet for å sikre planenes etterlevelse. Til dette trenger planene *strategiske funksjoner* som skal sikre at planmyndighetene er i stand til å foregripe eller programmere sitt ansvar for måloppnåelse.

Disse tre styringsfunksjonene utelukker ikke hverandre gjensidig. Praktiseringen av dem i innhold med henblikk på styring vil kunne endres avhengig av hvilke aktører som opptrer i planprosessene og av myndighetenes bruk av styringsverktøy. Det er ikke gitt at denne siden av Mazzas teoretiske tilnærminger kan gjenkjennes eller tillegges annen relevans enn nettopp i planleggingsteoretiske beskrivelser, studier eller analyser av den norske måten å planlegge på. I denne nasjonale konteksten vil planlovgivningen også være påvirket av øvrig lovgivning. Hvilke hensyn som skal ivaretas, hvordan beslutningsprosessene skal legges opp, på hvilke måter planleggingen skal virke styrende, og hvordan planer skal gjennomføres, må følgelig vurderes i forhold til annet regelverk. Det kan gi grunnlag for å gripe inn i praktiseringen av planlovgivningen både innenfor og i ytterkantene av dens geografiske virkeområde, noe senere års modernisering av lover og regler for natur og utnyttelse av naturressurser er eksempel på.²⁶

Mest ytterliggående kan det for bestemte styringsformål tenkes at planlegging og bygging må foregå etter regelverk uavhengig av PBL. Følgelig trenger heller ikke planlovgivningens territorielle virkeområde samsvare med den planlegging som foregår etter annet regelverk.²⁷ En mulighet kan da være å benytte seg av oppgave- eller arbeidsdeling mellom planmyndighet og annen myndighet. Grunnlaget for styringen kan i bestemte situasjoner være underlagt planlovgivningen med bestemte unntak. Den utenforliggende lovgivningen kan da reserveres for (nasjonalt) prioriterte spørsmål. Et alternativ kan være å benytte ulike former for koordinering mellom involverte myndigheter. Forutsetningen er at oppgaver, hensyn og løsninger som den utenforliggende lovgivningen gjelder for, blir ivaretatt.

Det kan også finnes mindre kategoriske løsninger uten at lokal planmyndighet mister adgang til å fatte planvedtak: De tiltakene det gjelder kan for noen formål, fritas fra ordinære krav til utarbeidelse av detaljplan for det området hvor prosjektet skal gjennomføres. I tillegg kan det også tenkes tiltak og utbygging hvor ulike regelverk for planlegging er likestilt, slik at det oppstår «både-og-prosedyrer».²⁸ Den utenforliggende lovgivningen kan dessuten uavhengig av eller i tillegg til slike fremgangsmåter operere med selvstendige plantyper forskjellige fra den ordinære planlovgivningen. I PBLs virkeområde vil det dermed kunne iverksettes planlegging som på ulike måter fremstår som varianter av eller som tillegg til ordinær by- og regionplanlegging.

26 Eksempler kan være naturmangfoldloven (LOV-2009-06-19-100 om forvaltning av naturens mangfold) og akvakulturloven (LOV-2005-06-17-79 om akvakultur).

27 Dyrkolbotn & Røsnes, 2024.

28 Winge, 2017.

Plan- og bygningsloven er altså bare en av flere lover som utgjør lovgrunnlaget for romlig planlegging. Det samlede regelverket vil slik sett bestå av gjensidig avhengige enheter. I og med at mandatene for offentlig planlegging er regulert gjennom forskjellige regelverk, kan det knapt tales om ett «plansystem» ut fra den tilnærmet allmenne forståelsen at et *system* består av interaktive eller gjensidig avhengige enheter som danner en samlet enhet.²⁹

Informasjon – behov og bruk

Planleggingen både trenger og produserer informasjon: om det den er rettet mot, hvem den angår for formidling av informasjon, innhenting av informasjon knyttet til deres oppfatninger av planleggingen, om egenskaper ved alternative planløsninger, om hvilke styringsparametere som kan anvendes, og om hva planene vil lede til når de først er vedtatt.

I et styringsperspektiv er den informasjon som kommer til anvendelse todelt: Den om faktiske og opplevde forhold inngår som holdepunkter og begrunnelser for planleggingen forut for planformuleringen. Informasjon om alternative planløsningers mulige virkninger avhengig av styringsparametere vil uansett ligge i fremtiden, men må like fullt klarlegges før planvedtak. Mens førstnevnte kan klarlegges ved bruk av velkjente registrerings- og analysemetoder, vil innhenting av sistnevnte måtte bygge på hypotetiske forutsetninger slik at den i større grad vil være heftet med usikkerhet.

I tillegg kommer all den usikkerhet som kan knyttes direkte til bruk av styringsverktøyet: om planen kan betraktes som *reell årsak* til oppnåelse av tilsiktede mål, og altså ikke bare en *styringslogisk forbindelse* mellom styringsverktøy og forutsatt utfall. Dette kan få betydning for evalueringen av planleggingen. Det gjelder både for hvordan den har fungert, og hvordan planenes gjennomføring har bidratt til den måloppnåelsen som ble satt ved planvedtaket.

Et viktig element i planleggerens yrkesutøvelse vil følgelig dreie seg om innhenting, bearbeiding, formidling og evaluering av informasjon for bruk av ulike analyse- og evalueringsmetoder. Verken tilgang til informasjon, valg av analyse- og evalueringsverktøy, verktøyets kapasitet til behandling av informasjonsmengder eller fremgangsmåtene for informasjonsformidling er statisk gitt. Det endres over tid avhengig av utviklingen i planleggingsteknologi, men også av lovgivning, myndigheters og involvertes valg. Eksempel kan være utviklingen av datateknologi for behandling av store datamengder i romlige analyser.

I utførelsen av sine oppgaver står planleggerne overfor ulike metodiske utfordringer under registrering, innhenting og produksjon av informasjon så vel som i formidlingen utad. Spørsmål om hva som for eksempel er «fakta», «omformede fakta» eller «kvalifiserte» antakelser, vil melde seg for informa-

29 Jf. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/system>.

sjonen som skal benyttes forut for og i plananalyser, og for den som legges til grunn for planformuleringen. Planleggeren kan måtte forklare hvordan informasjon har blitt til, og altså ikke bare hva den går ut på eller opplyser om. I formuleringen av planen og i formidlingen av dens innhold under den offentlige behandlingen er bruk av «verdiladede» formuleringer både med henblikk på valg av fremgangsmåter og løsninger ikke til å unngå.³⁰ Og til slutt – heller ikke vedtakene gjennom beslutningsprosessen vil være basert på stereotype valg mellom foreliggende alternativer. I slike vurderinger vil også beslutningsaktørenes mentale oppfatninger av sakskomplekset spille inn.

Informasjon som inngår i og om planleggingen og dens planer, kan uansett oppfattes som karakteristikk det er nødvendig å bruke for å beskrive den virkelighet planleggingen angår, og det planene uttrykker. Det gjelder for informasjon som anvendes direkte mer eller mindre ubearbeidet, som for den som blir bearbeidet for bruk i planleggingen. Dette selektive aspektet melder seg også i valg av informasjon for formidlingen utad, også når planene er vedtatt. I slike sammenhenger kan det tales om *naturlige fakta* og fakta som er resultat av menneskelige avveininger, altså *sosiale fakta*. Førstnevnte kan typisk være observasjoner av objektivt gitte størrelser, mens sistnevnte gjerne fremstår som produkter av ulike tradisjoner, overenskomster, kollektive intensjoner, bedømmelser o.l. Naturgitt informasjon for bruk i planleggingen kan som «rådata» være objektive. Metodene som planleggerne bruker for å fremstille informasjonen under formuleringen av planen, kan like fullt være valgt fordi de er «vanlige», eller at planleggeren vet at de kan brukes til å fremstille planløsninger som involverte og planmyndighetene vil godta.

Innenfor dette skismaet stilles planleggeren overfor utfordringer i sine valg med fremstilling av informasjon: Hvilken informasjon er i sin opprinnelse intersubjektiv uansett bruker, hvilken er bearbeidet slik at den kan bli misforstått eller ikke-forstått, eventuelt formidlet overlagt med verdiladet slagside? Sistnevnte kan inntreffe i formidling av informasjon om både pågående planlegging og vedtatte planer. Planleggingen vil dermed nødvendigvis være heftet med subjektive og kanskje tolkningsvridende innslag. Det forhindrer likevel ikke at fremstillingen av hvordan informasjon har blitt anvendt i planleggingen og i formidlingen utad både om planleggingen og planene, må være i tråd med de faktiske forhold.³¹

Innhenting og formidlingen av informasjon til dem planleggingen angår, får i denne sammenheng spesiell betydning. Formidling av innhold og virknin-

30 Davidoff & Reiner diskuterte i 1962 spørsmålet om ansvaret for fakta- vs. verdifremstillinger ved å skille mellom planleggers ansvar for «faglighet» og beslutningsorganenes «policyutøvelse». Planleggerens kunnskap og ferdigheter skulle bidra til å sikre faglig kvalitet, mens den politiske utøvelsen burde konsentreres om valg av mål og nødvendige prioriteringer av de hensyn som planleggingen skulle vektlegge.

31 For mer inngående fremstillinger av hvordan «fakta- og verdispørsmål» oppstår i språklige uttrykk og formuleringer, og hvordan denne innsikten kan brukes til å stille spørsmål ved hva man «vet og ikke vet», se Searle, 2004, 2006, jf. Smith, 2012.

ger av vedtatte planer er en dyd av nødvendighet. Kjennskap til eksisterende planers innhold og forutsatte løsninger skal blant annet sikre at planenes reguleringer blir fulgt opp av myndigheter og etterlevd av eksisterende så vel som kommende brukere av planområdet.

Lovendringer som fører til utvidelse av planleggingens innhold, omfang og mengden av involverte, endrer behovet for og bruken av informasjon i planleggingen. Teoretiske og språklige utfordringer i fremstillingen av informasjon kan dermed antas å ha vært økende. Det har blitt flere kilder å innhente og bearbeide informasjon fra, og informasjon om initiering av planlegging og planutarbeidelse skal kunne nå ut til flere involverte og berørte enn tidligere. Det stiller økte krav til bruk av «informasjonseffektive» metoder som er egnet til å fremstille virkeligheten som informasjonen skal beskrive. Og med utvidelse av planinnhold og bruk av plantyper over ulike nivåer får denne informasjonen økt faglig rekkevidde. Som konsekvens oppstår så behov for gjentakelser i formidlingen, mens den økende informasjonsmengden for sin del stiller økte krav til oppdatering.

Lovendringer, men også planleggingspraksis har medført skjerping av kravene til å fremskaffe informasjon om påtenkt planleggings virkninger. Eksempel på dette fremgår av PBL § 4-2 (2), som pålegger særskilt vurdering og beskrivelse, en konsekvensutredning, for planer som kan få vesentlige miljø- og samfunnsvirkninger. Tilsvarende vil også kunne gjelde for tiltak etter annen lovgivning og for nærmere bestemte verneplaner, jf. § 14-1(1). I slike tilfeller skal det bli brukt informasjon egnet til å bekrefte virkeligheten slik den er eller blir, og informasjon om verdimeslige og pragmatiske spørsmål basert på planavgjørelser. Slik informasjon kan dermed danne referanse for evaluering av om planer har blitt realisert som tiltenkt, eller for å undersøke hvilke hensyn som har blitt ivaretatt.

Tilgang til, produksjon, bruk og fremstillingen av informasjon i planleggingen er ikke bare avhengig av planleggingens innhold, hvordan ulike aktører trekkes inn i styringen, og hvordan planleggingen forholder seg til berørte. Bruken og formidlingen av informasjon i planleggingen er også avhengig av fremgangsmåtene under planleggingen og hvordan styringen etter vedtatt plan blir lagt opp. Skal informasjonen primært dekke behovet for offentlige myndigheter og private involvert i planleggingen, eller skal den også gi muligheter for reell medvirkning fra dem som mener seg berørt av planen når den blir vedtatt?³²

Informasjonsmengden om pågående planlegging og planer vil naturligvis øke med mengde planinnhold og plantyper. Er reguleringene i planer juridisk bindende, vil det også påvirke hvor presist og entydig informasjonen i planene må formuleres. Og måten de blir formulert på, vil påvirke mengden av planbestemmelser så vel som informasjonsbehovet. Informasjonsmengden som

32 For denne diskusjonen, se Forester, 1989; Innes, 1998.

separat er knyttet til planlegging etter annet regelverk enn PBL, må også regnes med i planleggingens samlede informasjonsmengde. Også denne informasjonen kan påvirke evalueringen av det som ble oppnådd med planleggingen.

1.5 Hva kan planleggingen oppnå – vurderingsperspektiv?

Styringsnivå og planhierarki

Planleggingen foregår på ulike styringsnivåer. Øverst nasjonalt fungerer den sentrale stat. Som premissleverandører til planleggingen, men også som styringsfaktorer, kan overnasjonale organer komme til å påvirke både planinnhold og planrealisering. Organisatorisk er regional planlegging overordnet kommunes planlegging, der kommuneplanens arealdel på sin side igjen er overordnet detaljplanleggingen for gjennomføringen av byggeprosjekter.

Planleggingsnivåer er organisatoriske konstruksjoner med tilhørende institusjonelt verktøy. Det inviterer til forståelse av at planlegging innenfor et slikt hierarki vil foregå koordinert ut fra entydige mål:³³ Overordnet planlegging skal eller bør ikke møte motstand fra planer vedtatt og iverksatt lokalt. Motsetningene kan utspilles gjennom målformuleringer, den måten de kommer til uttrykk i planer på motsvarende politisk-administrative nivå, eller gjennom prioriteringer. Og konflikter knyttet til etiske eller estetiske spørsmål vil kunne være uttrykk for moralske prinsipper som verken vil la seg belyse eller avvise gjennom mer informasjon eller nye utredninger.

For planmyndighetene kan en pragmatisk utvei på målkonflikter og sprikende erkjennelse på hvilke utfordringer de står overfor, være å kompromisse på virkelighetsforståelsen, på målformuleringene eller ved å diskutere seg frem til akseptable løsninger. Planformuleringen kan da bli basert på vaklende empiri og preget av vage mål som gir muligheter for sprikende tolkninger avhengig av hvordan aktørene evner «å baute» seg frem gjennom planvedtakene med suksessive justeringer av prioriteringer og mål.³⁴ De involverte trenger heller ikke tillegge mål formulert på ett planleggingsnivå samme betydning som på et annet, enten det aktuelle nivået skulle være mer eller mindre overordnet eller detaljert.

Målformuleringer med planløsninger på ett planleggingsnivå kan følgelig bli avgjørende for om og hvordan motsetninger oppover og nedover i planhierarkiet kommer til å utspille seg. Formulerte mål vil også reflektere ulike grader av presisjon: Det som ligger nært og konkret kan være uttrykt mer presist enn det som i tid ligger langt unna. Det kan gjelde i fremstilling av reelt sakskompleks så vel som i grad av abstraksjon. Tydeligere enn tradisjonell planleggingsteori

33 Det var bl.a. dette Banfield argumenterte for tilbake i 1959.

34 Slik Lindblom, 1959 indikerer i sin velkjente artikkel, men som Dror, 1964 stiller seg kritisk til.

kan teori forankret i prosjektplanlegging gi klarere forståelse av målnivåer med sitt skille mellom *siktemål*, *effekt mål* og *resultat mål*.³⁵ For planer der resultat mål må tydeliggjøres i tilhørende planløsninger, kan planmyndigheten få vansker med å nedtone motsetninger til overordnede planer. Det kan utelukke en taktisk-strategisk tilpassing av aktuelle mål. Konsekvensen kan da bli ressurskrevende konflikter mellom myndigheter på ulike nivåer, utløst med trusler om innsigelser, slik over- og sideordnede lokale planmyndigheter har adgang til å fremme. Overordnede lokale planers effekt mål, eller, enda mer generalisert, siktemål for samfunnsutviklingen vil med sitt vokabular lettere kunne tilpasses løsere formuleringer.

Fleksibilitet og strategi

I regelverket for romlig planlegging ligger beslutningshierarkiene fast. Men planmyndighetene har normalt muligheter til å fravike lite fleksible fremgangsmåter med tilpasninger og verktøy for å styre mot planenes mål. Det fremgår av lover og regler for planleggingen.³⁶ Også uformelle, ikke lovstridige grep kan gi større fleksibilitet i hierarkistyringen, ved for eksempel bruk plantyper som ikke er lovhjemlet.

Stivheten som ligger i planleggingshierarkiet, kan også modereres mer eksplisitt. Regelverket kan for eksempel fremheve viktigheten av å prioritere bestemte hensyn eller at de bør tydeliggjøres og følges opp med planløsninger og virkemidler. Slik kan det bli viktigere å forhindre utbygging i områder med risiko for ras eller flom enn å skaffe lettest og billigst mulig tilgang til byggetomter. Myndigheter ved siden av de ordinære planmyndighetene kan ha mandat til å vurdere sikkerheten i arealbruk og bygging. De kan overstyre eller moderere planmyndighetenes vurderinger om det skulle oppstå uforenelige motsetninger.

Organisatorisk oppsplitting av myndighet for å ivareta ulike hensyn kan med hierarkisk blick oppfattes som inkonsistens og en mangel ved det formelle grunnlaget for planlegging. Motsatt kan det hevdes at slik splitting eller forskyvning av myndighet vil kunne motvirke korrumpert beslutningstaking. Det kan inntreffe dersom planmyndigheten legger for stor vekt på prioriteringer og ønsker i det samfunn og elektorat den selv representerer, og for liten vekt på allmennhetens og kommende innbyggeres behov.

Formaliseringen av planlegging og planverktøy i hierarkier skal kunne sikre at det blir mulig å formulere alternative strategiske betraktninger for fremtidig utvikling. Slike strategier vil anlegges ut fra et todelt perspektiv: De må kunne gjøres gjeldende for styringen av fremtidige beslutninger med sikte på måloppnåelse, samtidig som de skal angi innholdet i romlige strukturer som skal fremstå som resultat av styringen. En strategisk tilnærming innebærer

35 Aven, 2015, kf. https://snl.no/mål_-_prosjektledelse.

36 Fleksibilitet i planstyring kan belyses ved komparative sammenligninger både mellom og innen nasjonale systemer for planlegging, jf. Booth, 1996; Nadin & Stead, 2008.

generelt at planmyndighetene får muligheter til å modifisere formelle forutsetninger og krav under planformuleringen. Det kan bidra til større fleksibilitet i oppfølging og gjennomføring.

Det strategiske perspektivet på styring blir gjerne sett på som en mulighet til å frigjøre planleggingen fra uønskede begrensninger som følger med et stivt planhierarki. Det kan få betydning for den planlegging som i planleggingsteorien gjerne omtales som *strategisk*, men som her kalles *overordnet* i motsetning til den *detaljerte*. Strategisk tilnærming til styring innebærer at myndigheter og planleggere må kunne opptre mer kreativt for å skape visjoner av hva som ønskes oppnådd og hvordan, enn det som ellers er tilfellet. Hensikten er at planleggingen skal kunne danne grunnlag for handling som overskrider formelle obligatoriske krav til input for fremtidige beslutninger med tilhørende valg av fremgangsmåter og virkemidler.³⁷ Følgelig må en strategisk tilnærming kunne stille seg friere til planleggingens innhold, dens tidshorisont, for det man vil oppnå, den måten planverktøyet blir formulert på, samarbeidsformene og planbehandlingen for vedtak av plan. Hensynet til effektivitet kan inngå i slike betraktninger.³⁸

Det er knapt tenkelig at strategisk planlegging i praksis kan avgrenses til plankategorier formalisert i planlovgivningen. Den vil kunne foregå på regionalt nivå som på lokalt, på tvers av som innenfor sektorer, og med utgangspunkt i bestemte temaer. Den kan nok tenkes å benytte seg av juridiske bindinger, men vil helst la politisk-administrative avgjørelser bestemme planers styringskraft.

Styringsmidler

Styringsmidler eller styringsredskaper er verktøy som planmyndighetene må eller kan benytte seg av for å oppnå planleggingsmål, eller som andre aktører kan benytte for å realisere planer. De kan omfatte ulike *instrumenter* som for eksempel valg av plantyper, valg av *teknikker for styring*, som sonering av arealbruk, og konkrete *virkemidler* uttrykt gjennom hvilke arealformål (arealbruks-) sonene skal inneholde.

Initiativet til valg eller prioriteringer av mål eller styringsmidler trenger ikke ha sin opprinnelse hos involverte myndigheter. Private som offentlige aktører kan ha ansvaret for bruken av virkemidler under realiseringen. For planmyndigheten selv kan det gjelde dens eneansvar for formulering av reguleringsbestemmelser. For kommunen som administrativ-økonomisk enhet kan det dreie seg om disponering av økonomiske midler til fellesinnretninger. Utbyggere og entreprenører, på sin side, er ansvarlige for iverksetting av tiltak som skal sikre gjennomføringen. Styringsmidlene vil derfor kunne omfatte et sammensatt spekter av instrumenter, teknikker og virkemidler med tilhørende

37 Albrechts, 2004, s. 746ff.

38 Dette blir bl.a. fremhevet av Bafarasat, 2016, s. 2057.

Romlig planlegging handler om planlegging av arealer for utvikling av byer, tettsteder, annen bosetting og ubebygde områder.

Basert på dagsaktuelle temaer setter boken søkelys på hvordan slik planlegging foregår, følges opp og blir gjennomført på grunnlag av lover og regler.

Boken kontrasterer lovgrunnlaget mot andre lands planlegging og diskuterer hvordan kommuner og fylkeskommuner lykkes med sin overordnede planlegging. Den drøfter også om detaljplaner med påfølgende byggesøknader blir gjennomført som tiltenkt, og poengterer hvor viktig analyser og informasjon er for at planmyndighetene skal nå målene de setter for sine vedtatte planer.

Til slutt presenteres eksempler på planlegging av både land- og sjøareal for økonomisk utnyttelse av naturressurser til energi-produksjon og akvakultur.

Boken er redigert som artikkelsamling. Den er aktuell for studenter og jurister som arbeider med eiendom og juss, saksbehandlere i kommuner, eiendomsutviklere og offentlige planleggere.

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-06587-8

