

INNHold

Kapittel 1 Introduksjon	19
<i>Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther</i>	
1. Innledning	19
2. Bokens oppbygning	20
3. Grunnlaget for vurderingene	21
Kapittel 2 Plan- og bygningsloven (2008) sitt idemessige grunnlag	25
<i>Hege Hofstad</i>	
1. Introduksjon	25
2. Planlegging som styringsinstrument	26
3. Plan- og bygningslovens idemessige grunnlag	28
4. Utvikling i det idemessige grunnlaget etter pbl. 2008	31
5. Campbells planleggingstriangel	33
Kapittel 3 Plan- og bygningsloven 2008 – «i et nøtteskall»	37
<i>Nils Aarsæther</i>	
1. Innledning	37
2. Bygningsloven av 1965; første allmenne plankrav	38
3. Pbl. 1985: trang fødsel	39
4. Planlovutvalget og pbl. 2008	40
5. Institusjonelle ambisjoner	41
6. Forutsetninger for institusjonalisering	42
7. Nye pbl.: bærekraft og folkestyre – en prekær kombinasjon?	44
8. Kommunalpolitisk ledelse – og nettverksbygging	46
Kapittel 4 Samordning: planlegging som prosedyre for reflektert samfunnsutvikling	49
<i>Nils Aarsæther, Torill Nyseth og Arild Buanes</i>	
1. Innledning	49

2. Et lite historisk tilbakeblikk	51
3. Hva forstår vi med samordning?	53
4. Prosedyremessig samordning: seks typer	57
4.1 Samordning gjennom kommando/hierarki	58
4.2 Samordning gjennom kommunikativ samhandling	60
4.3 Samordning gjennom forhandlinger	61
4.4 Samordning gjennom nettverk	62
4.5 Samordning gjennom gjensidig tilpasning	63
4.6 Samordning gjennom markedet	65
4.7 Sammenfatning av de seks samordningsformene	66
Kapittel 5 Helhetlig planlegging og sektorenes ansvar	71
<i>Arild Buanes</i>	
1. Innledning: planhistorisk blikk	71
2. Planlovutvalget og lovteksten om helhet.	71
3. Ivaretar den kommunale planleggingen helhet?	74
4. Tidlig sektormedvirkning i planprosessen, skjerpede krav til innsigelser .	75
5. Små kommuner, lite press, begrenset plankapasitet	77
6. De enøyde sektorer.	78
7. Koblinger i det kommunale planverket.	79
8. Områderegulering for å styrke helhetsperspektivet?.	80
9. Avslutning: sektorenes ansvar.	81
Kapittel 6 «The missing link» mellom statlige tidligfaseutredninger og planlegging etter plan- og bygningsloven (2008).	85
<i>Arvid Strand og Gro Sandkjær Hanssen</i>	
1. Innledning.	85
2. Analytiske perspektiver på lovens samordningsintensjoner	86
3. Tidligfaseutredninger	87
3.1 Konseptvalgutredning (KVU) og kvalitetssikring (KS1)	87
3.2 Tidligfaseveilederen til Helsedirektoratet	88
4. Utfordringsbildet	90
4.1 Manglende samordning – med statlige planretningslinjer og regionale planer som operasjonaliserer disse	90
4.2 Konsekvenser blir ikke i tilstrekkelig grad belyst før viktige trasé-/lokaliseringsavgjørelser tas.	95

4.3	Effektiviseringsutfordring	96
4.4	Stiavhengighet som reduserer det politiske handlingsrommet i påfølgende planprosesser.	98
5.	Ulike forslag til kobling mellom tidligfaseutredningssystemer og plan- og bygningsloven (2008)	100
5.1	Regional plan bør gi sterkere avklaring av KVVU-arbeidet/sykehusbygg – må ligge til grunn for samfunnsmålene	100
5.2	Regionalt folkevalgt nivå må sikres formell deltakelse i tidligfaseutredningene	102
5.3	Behovet for konsekvensutredninger må avklares tidlig – belyse saken (og effektivisere)	102
5.4	En integrert modell?	103
6.	Avsluttende diskusjon: Er det behov for å innlemme tidligfaseutredningssystemene i plan- og bygningsloven?	104
Kapittel 7 Strategisk vending i planleggingen?		107
<i>Toril Ringholm og Hege Hofstad</i>		
1.	Innledning.	107
2.	Utviklingen av strategisk planlegging i Norge	108
3.	Grunnleggende trekk ved strategisk planlegging.	110
3.1	Spenninger og dilemmaer i strategisk planlegging	113
4.	Strategisk planlegging i praksis	114
4.1	Strategisk planlegging på regionalt nivå	114
4.2	Strategisk planlegging på kommunalt nivå	115
4.3	Håndtering av spenningsfelt i den strategiske planleggingen.	117
5.	Den strategiske vendingen: Er den sterk nok?	120
Kapittel 8 Behov for en bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel: areal-/byutviklingsstrategi		123
<i>Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther</i>		
1.	Innledning.	123
2.	Dagens arealstrategier – stort spenn i form	124
3.	Arealstrategi – et uttrykk for den strategiske vendingen i planleggingen?	128
4.	Planlovutvalgets forslag om arealstrategi	130
5.	Brukersynspunkter på behovet for en bro mellom samfunnsdel og arealdel.	131

5.1	Systemintern sammenheng mellom samfunnsdel og arealdel	131
5.2	Styrke sammenhengen mellom kommuneplan og regionale planer?	132
5.3	Gir en langsiktig arealstrategi bedre grunnlag for viktige strategiske valg?	133
5.4	Arealstrategi som en koordinerings- og mobiliseringsmekanisme innad i kommunen	135
5.5	Bedre politisk forankring av samfunnsdelen – sterkere politisk redskap for retningsgivning.	137
5.6	Klarer kommunene å finne knekkpunktet mellom en visjonsbyggende arealstrategi og en regulerende arealdel?	138
5.7	Økt forutsigbarhet?	140
5.8	Vil fokuset på arealbruk fortrenge fokuset på samfunnsdelens mål?	140
6.	Forslag til lovendring	141
6.1	Krav om <i>langsiktig arealstrategi</i> i kommuneplanens samfunnsdel ..	142
6.2	Hva slags temaer skal en langsiktig arealstrategi inneholde?	143
Kapittel 9 Om å styre kompleksitet – behov for områdestrategier?		145
<i>Elin Børrud, Gro Sandkjær Hanssen og Hans Erlend Fausa</i>		
1.	Innledning.	145
2.	Teoretiske perspektiver for å forklare den strategiske vendingen i pbl. 2008	146
3.	De strategiske redskapene som ble innført – rettet mot feil nivå av planleggingen?	149
4.	Framveksten av strategiske arealplaner utenfor loven – eksempelet Oslomodellen	151
4.1	Utviklingen av Oslomodellen	151
4.2	Nærmere om «Veiledende plan for offentlige rom» (VPOR)	152
4.3	Omfang av ulike planer i Oslomodellen	153
5.	Begrunnelse for valg av VPOR (planprogram med VPOR) framfor lovens planinstrumenter – områderegulering og kommunedelplan	155
5.1	Behov for raske avklaringer – tidseffektivitet	156
5.2	Behov for fleksibilitet	156
5.3	Bygge visjoner og stimulere utvikling	157
5.4	Oversiktlig plansituasjon og byggemodenhet.	157
5.5	Koordinere mer enn å styre utviklingen	157
5.6	Ikke sterke statlige interesser.	158

6. Analyse av utvalgte VPOR – er de prosjektplaner eller strategiske verktøy?	158
7. Diskusjon: behov for å innføre områdestrategi i pbl. (2008)?	161
8. Konklusjon	166
Kapittel 10 Verdiøkning for mange – bekostet av noen få?	
Kritisk blikk på byrdefordeling ved kostnader til infrastruktur	167
<i>Berit Irene Nordahl</i>	
1. Innledning	167
2. Finansiering av infrastruktur ved utbyggingsprosjekter – kort historisk tilbakeblikk og dagens rammer	168
2.1 Bakgrunnen for dagens bestemmelser om finansiering av infrastruktur	168
2.2 Noen tall fra praksisfeltet	170
3. Nærmere om utfordringer i felten: organisering av infrastruktur ved fortetting og transformasjon	173
3.1 Utbyggingspolitikken	173
3.2 Planhjemling av bidrag til infrastruktur og tiltak som ikke krever planavklaring	175
3.3 Store utbyggingsområder med mange grunneiere	176
3.4 Utfordringer oppsummert	179
4. Alternative modeller – «Land Value Capturing» i et internasjonalt perspektiv	181
Kapittel 11 Kompetanse og kapasitet: det lokale nivået – er forutsetningene til stede?	185
<i>Nils Aarsæther og Gro Sandkjær Hanssen</i>	
1. Innledning	185
2. Kommunestørrelse og kompetanse	187
3. Erfaringer fra våre og andre studier – hva er implikasjonene?	190
3.1 Hvor mye plankompetanse har kommunene?	190
3.2 Kommunestørrelse og evne til å gjennomføre planlegging	191
3.3 Evne til å styre gjennom plan	194
3.4 Oversetterrolle fra fag til politikk – stimulere strategisk politisk ledelse gjennom planlegging	194
3.5 Evne til helhetlig planlegging – se områder i sammenheng	195

INNHOLD

3.6	Demokratisk arena – involvering	197
3.7	Ivareta sektorlovenes hensyn i planleggingen	199
3.8	Legitimitet og kompetansetilgang	201
Kapittel 12 Bærekraftig planlegging for framtida?		203
<i>Hege Hofstad</i>		
1.	Introduksjon	203
2.	Bærekraftig utvikling som hensyn i plan- og bygningsloven	204
3.	Planleggingstriangelet, oversettelse av bærekraft til en planleggingskontekst	206
4.	Hva har skjedd i bærekraftdiskursen siden 2008?	208
4.1	Konseptuell utvikling: det fruktbare ved begrepets kompleksitet og tvetydighet	208
4.2	Hvilke begreper og målsettinger har kommet til eller blitt styrket?	209
5.	Erfaringer med bærekraftig utvikling som hensyn for planleggingen	215
5.1	De tre bærekraftdimensjonenes posisjon i planleggingen	215
5.2	Ivaretagelse av hensynene i paragraf 3-1	219
6.	Utvikling av plansystemet i tråd med dagens forståelse av bærekraftig utvikling	221
Kapittel 13 Folkehelse – proaktivt grep i pbl. 2008, hva er status ti år etter?		223
<i>Hege Hofstad</i>		
1.	Innledning	223
2.	Bakgrunn: Hva er folkehelse i en planleggingskontekst?	224
3.	Folkehelse i planleggingen	226
4.	Utfordringer og muligheter for en tettere integrering av folkehelse og planlegging	228
5.	Når folkehelseambisjoner møter planleggingspraksis	230
5.1	Seleksjon: å skaffe oversikt over folkehelseutfordringer og prioritere dem	230
5.2	Gis det strategisk retning? Å integrere folkehelse som mål og prioritet for planleggingen	232
5.3	Å gjøre folkehelse operativt relevant	234
6.	Konklusjon	240

Kapittel 14 Boligbygging og boligpolitikk: plan- og bygningslovens trange handlingsrom.	243
<i>Berit Irene Nordahl</i>	
1. Innledning.	243
2. Kommunenes respons: effektivitet, kvalitet og ønsket om en <i>sosial profil</i> .	245
3. Kommunenes handlingsrom for å påvirke lokal boligbygging	248
4. Internasjonalt perspektiv på planlegging og boliger	251
5. Smalt juridisk handlingsrom og få aktørtyper – behov for institusjonell endring.	257
Kapittel 15 Medvirkning i demokratiske spenningsfelt	259
<i>Torill Nyseth og Toril Ringholm</i>	
1. Innledning: nye utfordringer for planlegging.	259
2. Medvirkning i mange spenningsfelt: noen teoretiske betraktninger	260
3. Medvirkningens tre dimensjoner.	261
3.1 Hvem deltar?	262
3.2 Hvordan foregår deltakelsen?	263
3.3 Deltakelsens resultater	264
3.4 Bred medvirkning vs. beslutningsmakt.	265
3.5 Demokrati vs. effektivitet.	266
3.6 Ekspertise vs. lekmannskompetanse	266
4. En utvidet medvirkningsmeny.	268
5. Hva kan planloven bidra med?	273
6. Et spørsmål om skreddersøm?	274
Kapittel 16 Ivaretas barn og unge i planlegging etter pbl. (2008)?	277
<i>Gro Sandkjær Hanssen</i>	
1. Introduksjon	277
2. Hensynet til barn og unge i plan- og bygningsloven 2008: et proseduralt krav og et substansielt krav	278
3. Begrunnelser for kravene	281
3.1 Begrunnelser for kravet om medvirkning fra barn og unge.	281
3.2 Begrunnelser for å ha barns og unges oppvekstvilkår som et substansielt hensyn.	283
4. Kartlegging: Hvordan ivaretar kommunene det prosedurale kravet i loven om barns og unges medvirkning?	284

4.1	Det prosedurale kravet	285
4.2	Oversikt over kommunenes ordninger	285
5.	Det substansielle hensynet	290
5.1	Kartlegging av hvordan kommunene ivaretar hensynet til barns og unges oppvekstvilkår	290
6.	Vurdering av medvirkningsmetoder	291
6.1	Hvordan fungerer ordningen med barnerepresentant i plansaker?..	292
6.2	Hvordan involveres barn og unges kommunestyre/ungdomsråd i plansaker?	294
6.3	Hvordan fungerer ordningen med Barnetråkk i plansaker?..	295
7.	I hvor stor grad påvirker nasjonale planvirkemidler kommunenes politikk?	297
8.	Diskusjon: Er intensjonene ivaretatt?	300
9.	Forslag til endringer i pbl. (2008)..	302
9.1	Endring av «barns og unges oppvekstvilkår» til også å inkludere «livsmestring»	302
9.2	§ 5-1 bør inkludere krav til dialogarenaer for barn og unge samt framheve medvirkningens demokratiopplæringsformål (ev. koblet til opplæringslovens formål)	303
9.3	Krav om barnekonsekvensanalyser	303
9.4	Systematisk bruk av Barnetråkk i planer etter pbl. (2008) – og som krav i barnekonsekvensanalyser	304
9.5	Endre ordlyd i § 12-7 for å sikre at hensynet til ungdom også ivaretas.	305
Kapittel 17 Samiske hensyn i planleggingen		307
<i>Jan Åge Riseth og Vigdis Nygaard</i>		
1.	Bakgrunn.	307
2.	Lovens tekst og intensjon	310
3.	Hvordan fungerer dette i praksis?	311
3.1	Innsigelsespraksis	311
3.2	Casestudier.	315
4.	Diskusjon og konklusjon.	321

Kapittel 18 Spenningen mellom bruk og vern: Ivaretas hensynet til naturmangfold og jordvern i planleggingen? 325

Gro Sandkjær Hanssen

1. Introduksjon	325
2. Lovens tekst og intensjon	326
3. Pbl. (2008) som koblingsmekanisme til naturmangfoldloven og jordloven	328
4. Hvordan ivaretas intensjonene i praksis?	329
4.1 Hvordan er den aggregerte utviklingen for naturmangfold og jordvern?	330
4.2 Hvorvidt er naturmangfold og jordvern ivaretatt i kommunale planer, slik at de nasjonale målene på områdene nås?	332
4.3 Kunnskapskrav: Mangel på kompetanse og kapasitet svekker kommunenes ivaretagelse av naturmangfoldhensyn i sin planlegging	337
4.4 Manglende lokal politisk vilje til å ivareta naturmangfold og jordhensyn i kommunal planlegging	340
4.5 Hvorvidt bidrar sektormyndighetenes deltakelse og bruk av innsigelse til å ivareta hensynet til naturmangfold og jordvern?	341
5. Forbedringsforslag: hvordan ivareta hensynet til naturmangfold og jordvern i planleggingen?	354
5.1 Styrke plansporet.	354
5.2 Styrke rettsvernet gjennom materielle krav.	359
5.3 Uavhengige kontrollorganer	360
6. Oppsummering	361

Kapittel 19 Klima 363

Gro Sandkjær Hanssen

1. Innledning.	363
2. Institusjonalisering av klimapolitikken – og utfordringsbildet	363
3. Hvordan klimapolitikken er forankret i pbl. (2008) og forarbeider	365
4. Hva er praksis i kommunene?	367
4.1 Ivaretas klimahensynet i kommunenes planlegging?	367
4.2 Utfordringer som løftes fram i de empiriske studiene.	372
5. Hva er praksis på statlig nivå?	375
5.1 Ivaretas klimahensynet i statlig planlegging og lokalisering?	375

5.2	Ivaretas klimahensynet gjennom statlige myndigheters innsigelsespraksis?	377
6.	Hvordan kan loven styrkes som virkemiddel for å nå klimamål?	381
6.1	Klimahensyn bør styrkes som prinsipp	382
6.2	Flere planinstrumenter	386
7.	Avslutning	392
Kapittel 20	Kulturminnevern i lov og praksis	393
	<i>Elin Børrud, Torill Nyseth og Nikolai K. Winge</i>	
1.	Innledning	393
2.	Den rettslige reguleringen av kulturminner	394
2.1	Kulturminner i og mellom to lover	394
2.2	Plan- og bygningslovens virkemidler for vern av kulturminner	395
2.3	Kulturminnelovens virkeområde	396
2.4	Koblingen mellom kml. og pbl.	398
3.	Når og hvorfor oppstår interessemotsetninger?	399
3.1	Hva er bærekraftig?	400
3.2	Hvem skal utrede?	401
3.3	Hvem skal avklare og beslutte?	402
3.4	Årsaker til og forklaringer på interessemotsetningene	404
3.5	Sterk sektorinteresse	405
3.6	Registrerte kulturminner berører mange grunneiere	407
3.7	Kulturminnefaglige vurderinger bygger på skjønn	408
3.8	Uklar rettssituasjon i kulturminneforvaltningen	409
3.9	Ansvarsfordeling som forvaltningsmyndighet	410
4.	Bedre samordning gjennom håndtering av interessemotsetninger	412
4.1	Motstridende formålsparagrafer – faglig samordning	412
4.2	Konklusjon	414
Kapittel 21	Mellomnivået i et flernivådemokrati – historien til regional planlegging	417
	<i>Ulla Higdem</i>	
1.	Innledning	417
2.	1945–1966: Statsledet regional strategisk planlegging – gjenoppbygging og utvikling av Norge etter annen verdenskrig	418
3.	1966–1976 : Regionale utviklingsplaner og distriktpolitikk	419

4. 1973/6–1990 : Helhetlig og samordnet fylkesplanlegging for regional utvikling,	421
5. 1990–2008: kontinuerlige spenninger og differensiering av fylkesplankonseptet	425
6. En ny plan- og bygningslov og et nytt regionalt plansystem	428
7. Regional planlegging i den større sammenhengen	430
8. Avslutning	432

Kapittel 22 Planlegging og næringsutvikling:

Er lova ein høveleg reiskap?	435
---	------------

Nils Aarsæther og Toril Ringholm

1. To strømmar – flyt dei saman?	436
2. Strategisk næringsplan.	440
3. Lokal næringspolitikk på planleggingas dagsorden	441
3.1 Delutredning 2: Her skjer koplinga!	442
3.2 Ryddejobben: Miljøverndepartementet og regjeringa sin proposisjon	443
3.3 Komiteinnstillinga: Alle er med!	444
3.4 Oppfølginga: «Nasjonale forventingar» 2011	444
4. Koplast plan og næringspolitikk i kommunane?	445
5. Konklusjon	448

Kapittel 23 Planrasjonalitet og økonomirasjonalitet: samordning

av kommuneplanens handlingsdel og økonomiplanen	451
--	------------

Karoline Jacobsen Kvalvik

1. Innleiing – realistiske planar som brubygging.	451
2. Bakgrunn: kommuneplanlegging og økonomiplanlegging	452
2.1 Historia bak handlingsprogrammet og kommuneplanens handlingsdel.	455
2.2 Økonomiplan og økonomiplanlegging	456
3. Møtet og støtet mellom kommuneplanlegging og økonomisk planlegging	457
3.1 Forsøk på samordning av plankrav	458
4. Koplingssvikt: moglege årsaker	460
4.1 Etatar i kamp: planansvarleg versus økonomiansvarleg	461
4.2 Territorium versus sektorsystem.	461

4.3	Visjonar versus realisme	462
4.4	Ulike handsamingskrav (medverknad)	462
4.5	Realistisk planlegging og realistiske planar	463
5.	Økonomi og planrasjonalitet	463
6.	Konklusjon	465

Kapittel 24 Prosjektplanlegging etter tysk modell: Kan endringer i pbl. bidra til større grad av effektivitet og forutsigbarhet i

planlegging og gjennomføring av ønskede prosjekter?	467
--	------------

Fredrik Holth

1.	Innledning	467
2.	Prosjektplanlegging etter den tyske plan- og bygningsloven	468
2.1	Bakgrunn	468
2.2	Krav til plangrunnlag	469
2.3	De rettslige rammene for innholdet i en utbyggingsavtale	470
2.4	De rettslige rammene for innholdet i en reguleringsplan	471
2.5	Rettslige problemstillinger knyttet til gjennomføring av plan og avtale	472
3.	Kan det gjøres endringer i den norske plan- og bygningsloven for å sikre mer effektiv og forutsigbar gjennomføring av ønskede planer? ...	473
3.1	Bakgrunn	473
3.2	Hvilke bestemmelser kan det tas utgangspunkt i og/eller bygges videre på?	474
3.3	Hvilke endringer må eventuelt gjøres?	477
4.	Systembetragtninger	478
4.1	Innledning	478
4.2	Systembetragtninger knyttet til regler om prosjektplanlegging og diskusjonen omkring effektiv planlegging og gjennomføring av planer	479

Kapittel 25 En operativ lov? Spenningen mellom lovens intensjoner og planpraksis – behov for forbedring?	481
<i>Gro Sandkjær Hanssen, Nils Aarsæther, Hege Hofstad, Helle Tegner Anker, Thomas Kalbro, Arild Buanes, Elin Børrud, Marius Grønning, Fredrik Holth, Ulla Higdem, Karoline Jacobsen Kvalvik, Berit Irene Nordahl, Torill Nyseth, Toril Ringholm, Jan Åge Riseth, Arvid Strand og Nikolai Winge</i>	
1. Innledning.....	481
2. Evalueringens hovedfunn	483
2.1 Pbl. (2008) har generelt høy legitimitet hos nøkkelaktørene	484
2.2 En tung arv fra arealplanleggingen, men samfunnsplanleggingen er styrket.....	485
2.3 Flere brikker må på plass for at planlegging skal bli et strategisk politisk styringsredskap i kommunene	487
2.4 En felles arena i flernivådemokratiet	490
2.5 Hensynet til økonomisk bærekraft.....	493
2.6 Bedre redskap for sosial bærekraft	496
2.7 Hensynet til framtidige generasjoner skal ivaretas – men hvordan?.	499
2.8 Forutsetningene er ikke nødvendigvis til stede	502
3. Hvordan er utviklingen i andre lands planlover?.....	504
3.1 Utviklingstrekk i den danske planloven.....	504
3.2 Utviklingen i svensk lovgivning	506
4. Pbl. 2008 «Et bevegelig mål»: utviklingen etter 2008	509
4.1 Planfeltets nøkkelaktører	512
5. Oppsummert: Pbl. fungerer som infrastruktur for demokratisk styring, men må finjusteres	514
Litteraturliste.....	521
Stikkord	551
Forfatteromtaler.....	555