Plan og samfunn

Nils Aarsæther, Eva Falleth,
Ronny Kristiansen og Torill Nyseth (red.)

Plan og samfunn

System, praksis, teori

CAPPELEN DAMM AKADEMISK

© CAPPELEN DAMM AS, Oslo, 2021

ISBN 978-82-02-72315-6
1. utgave, 1. versjon 2021

E-utgaven baserer seg på 1. trykte utgave,
978-82-02-58733-8, Cappelen Damm Akademisk 2018

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med forlaget 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.

Omslagsdesign: Gisle Lyng-Vagstein
Sats: Bøk Oslo AS
Elektronisk tilrettelegging: Bøk Oslo AS

www.cda.no
akademisk@cappelendamm.no

Cappelen Damm AS er sertifisert iht. FSC®, PEFC og Miljøfyrtårn.

Forord

De siste årene har det skjedd mye i det norske planfeltet. Lovendringene som kom i 2008, har fått virke i ti år, og det har åpenbart blitt større interesse for å studere, analysere og praktisere planlegging. 2008-loven legger opp til et plansystem med ambisjoner om å skape en bedre sammenheng mellom overordnet planlegging og gjennomføring på bakkenivå. Det forventes at samfunnsplanlegging og arealplanlegging ikke skal operere hver for seg, men koples sammen i en *kommuneplan*. Loven stiller også mer tydelige krav om å åpne for medvirkning fra allmennheten, og for private aktører, samtidig som det representative demokratiets rolle er blitt styrket.

I 2014 ble det igangsatt en forskningsbasert evaluering av plan- og bygningsloven, finansiert av Norges Forskningsråd. Flere av forfatterne i denne boka har deltatt i dette (EVAPLAN-)prosjektet, og har dermed kunnet basere seg på oppdatert planforskning. Vi vil takke prosjektledelsen i EVAPLAN for å ha gitt oss tilgang til data og analyser fra denne evalueringen.

I denne boka har vi forsøkt å gjøre rede for vesentlige utviklingstrekk ved oppbyggingen av et plansystem som per 2018 har fungert i ti år. Vi har også invitert bidragsytere fra planforskningsmiljøene til å ta for seg noen helt sentrale temaer i praktisk planlegging, som miljømessig og sosial bærekraft, spørsmålet om bykvalitet, markedsorientering og medvirkning. Forfatterne har også bidratt med dypere refleksjoner over grunnleggende forutsetninger for en demokratisk planpraksis ved å diskutere rasjonalitet, makt og kommunikasjon – og å reflektere over metoder, stedsforståelser og eksperimentell planlegging.

Denne boka er en oppfølging av antologien *Utfordringer for norsk planlegging* som kom i 2012, med samme redaktørteam og med mange av de samme forfatterne. Alle kapitlene er imidlertid nyskrevet for denne boka, og en rekke nye bidragsytere og flere nye temaer er inkludert. De planfaglige forskningsmiljøene ved NMBU (Ås) og UiT (Tromsø) har hatt et tett samarbeid om bokutgivelsen,

men det har også lykkes redaktørene å få med bidrag fra en rekke andre fagmiljøer. Den faglige bredden blant bidragsyterne kan dermed sies å være godt tilpasset planlegging som en genuint tverrfaglig aktivitet.

Tromsø – Ås – Oslo april 2018
Nils Aarsæther (seniorforsker, dr.philos., NORUT Tromsø)
Eva Falleth (professor, dr.ing., NMBU)
Torill Nyseth (professor, dr.polit., UiT)
Ronny Kristiansen (ph.d., sjefsingeniør, Oslo kommune)

Innhold

Forord 5

Kapittel 1
Plansystem, praksis og teori 15
Nils Aarsæther, Eva Falleth, Torill Nyseth og Ronny Kristiansen
Innledning 15
Fokus på plan- og bygningsloven 17
Aktørmangfold i planlegging 19
Fra regulering til strategi: Introduksjon til det norske plansystemet 21
Sentrale temaer i praktisk planlegging 23
Planteoretiske perspektiver 24
Planlegging: Et felles, tverrfaglig prosjekt 25
Litteratur 26

Kapittel 2
Introduksjon til norsk planlegging 27
Eva Falleth og Terje Holsen
Innledning 27
Grunnlaget var byplanlegging 28
Fysisk-økonomisk planlegging 29
Planlegging som miljøpolitisk redskap 32
Mellomspill: en planlov som ble trukket 33
Plan- og bygningsloven av 1985 34
Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 2008 35
Arealplanlegging utenfor byene 38
Demokrati og medvirkning 39
Planlegging og praksis 39
Avslutning 40
Litteratur 42

Kapittel 3

Planlegging på kommune-nivå: Rammer og ambisjonar 44
Nils Aarsæther og Karoline Kvalvik Jakobsen
Innleiing 44
Grunnstrukturen for overordna kommunal planlegging 45
Kommunen som territorium, som politisk institusjon – og samfunn 49
Kommunal planstrategi – ei politisk og pedagogisk utfordring 53
Nasjonale forventningar til kommunal planlegging 58
Kommuneplanens samfunnsdel 60
Eit samanhengande system – og opplysningsoptimisme? 65
Litteratur 67

Kapittel 4

Kommunal arealplanlegging 69
Eva Falleth og Inger-Lise Saglie
Innledning 69
Kommuneplanens arealdel 70
Reguleringsplaner 72
Planprosessen 74
Et fleksibelt plansystem 75
Arbeidsdeling mellom privat og offentlig sektor 76
Kommunens handlingsrom 78
Fra regelstyring til samhandling 79
Dilemmaer i praksis 81
Prosjekt- eller planstyrt utvikling? 82
Avslutning 85
Litteratur 85

Kapittel 5

Regional planlegging – mellom stat og kommune 87
Ulla Higdem og Aksel Hagen
Introduksjon 87
Det regionale plansystemets oppbygging og ambisjoner 88
Regional planlegging i praksis 94
Bærekraftig utvikling 95
Samordning og gjennomføring 95
Planbestemmelser 98
Store byregioner – byvekstavtaler 98
Interkommunal plan - arealforvaltning 100
Partnerskapsavtaler 100

Framoverblikk – en sterkere regional planlegging i nye fylkeskommuner? 103
Regional planlegging – kunsten å ro med korte eller lange årer? 104
Litteratur 105

Kapittel 6
Den komplekse statsmakta – rollemangfald og styringsutfordringar i planfeltet 109
Nils Aarsæther og Arild Buanes
Innleiing 109
Planlegging på statsnivå: Tre planaktør-roller, ei forvaltarrolle 111
Folkestyre, byråkrati, ekspertstyre og korporativisme 117
Den komplekse statsmakta – og staten som planaktør 123
Etterkrigshistorie som case: Staten – frå ivrig til nølande territoriell planaktør . 124
Avslutning 127
Litteratur 127

Kapittel 7
Bærekraftig og klimavennlig byutvikling 129
Petter Næss
Innledning 129
Bærekraftutfordringene i byutviklingen 130
Reduksjon av energibruk og klimagassutslipp 131
Monosentrisk eller polysentrisk byutvikling? 132
Energibruk i bygninger 138
Tilpasning til klimaendringer 139
Biomangfold og arealer for matproduksjon 141
Forbruk av byggematerialer 141
Boligbehov og tilgjengelighet 142
Økologisk modernisering i byutviklingen: Oslo som eksempel 144
Økologisk modernisering – nødvendig, men ikke tilstrekkelig 147
Avslutning 148
Litteratur 149

Kapittel 8
Fra planstyrt til markedsdrevet byutvikling 150
Berit Irene Nordahl
Innledning 150
Om myndighet og marked 151
Tilbakeblikk på forholdet mellom myndighet og marked i planlegging 153
Styringsprinsipper i en markedsbasert byplanlegging 156

Nærmere om dialog og forhandling i ulike utbyggingssituasjoner 157
Styringsredskaper i en markedsbasert byplanlegging 160
Spleiselag i markedsbasert byutvikling – infrastruktur 163
Avslutning 165
Litteratur 165

Kapittel 9
Kvalitet i kompakt by – resultat av fortetting som byutviklingsstrategi 168
Elin Børrud
Innledning 168
Den kompakte byens karakter og kvalitet 169
Tett og trangt eller trivelig og tilgjengelig 170
Nasjonal politikk 171
Fortett med vett og kvalitet 172
Kompakt by-kvalitet? 174
Forutsetninger for å forstå og samtale om fortettingsprosessene 175
Fortetting som utviklingssyklus 176
Mellom reguleringsrett og eiendomsrett 177
Fortetting fører til endring 177
Transformerende utviklingsstrategier 178
Stasjonen som drivkraft 179
Planlegge i forkant og samtidig med fortettingsprosjektene 179
Revisjon av suksesskriterier for å lykkes med fortettingsplanlegging 180
Hvor og hvordan skal det fortettes? 182
Hvordan gjenkjenne fortetting som et godt byutviklingsprosjekt? 184
Oppsummert: Kvalitet i resultat – hva er en god kompakt by? 187
Litteratur 188

Kapittel 10
Medvirkning i lokal planlegging 191
Toril Ringholm og Gro Sandkjær Hanssen
Innledning 191
Hva forstår vi med medvirkning? 192
De lovpålagte kravene 193
Teoretiske begrunnelser 195
Involvering av borgere bidrar til mer demokratisk by- og stedsutvikling 196
Manifestere og utvikle medborgerskap 197
Styrker det representative demokratiet tilliten mellom folk og folkevalgte? 198
Bedre resultat 199
Demokratikuben 199

Hvordan praktiseres medvirkningen? ... 201
Lovens krav følges opp ... 201
Former for medvirkning ... 202
Medvirkning i strategiske planer ... 204
Nye grep ... 205
Behovet for forsterket innsats og nye grep? ... 207
Litteratur ... 208

Kapittel 11
Universell utforming i et planperspektiv ... 211
Inger Marie Lid og Helena Nordh
Innledning ... 211
Et kort historisk blikk på universell utforming ... 212
Forskningsstatus ... 213
Forståelsen av funksjonshemming endres ... 214
Konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne ... 216
Universell utforming i plan- og bygningsloven ... 217
Teknisk forskrift ... 218
Tilgjengelighet og barrierer ... 220
Universell utforming som en del av sosial bærekraft ... 221
Universell utforming i relasjon til folkehelse ... 223
Planlegging for deltakelse og mangfold ... 224
Avsluttende bemerkninger ... 227
Litteratur ... 227

Kapittel 12
Den målrasjonelle planmodellen ... 230
Nils Aarsæther
Innleiing ... 230
Målrasjonell, verdirasjonell, tradisjonell eller spontan handling? ... 231
Grunntrekk ved den målrasjonelle planmodellen ... 232
Ein modell for vårt tid? ... 234
Planlegging som kunnskapsbasert handling ... 237
Målrasjonell og kreativ handling ... 239
Planutforming: samordning, sideverknad, synergi ... 240
Gjennomføring, evaluering, læring ... 241
Alternativ til rasjonell planmodell? ... 242
Avslutning ... 245
Litteratur ... 246

Kapittel 13
Samarbeidsdriven planlegging 248
Roar Amdam
Innleiing 248
Instrumentell og kommunikativ rasjonalitet i planlegging 249
Instrumentell rasjonalitet og planlegging som førebuing av vedtak 249
Kommunikativ rasjonalitet og planlegging som meiningsdanning 250
Makt, legitimitet og planlegging 251
Kunnskap og klokskap i planlegginga 253
Samarbeidsdriven planlegging 253
Posisjonar og retningar 254
Kvifor samarbeidsdriven planlegging 256
Lokalkunnskap versus vitskap 256
Kommunikativ makt versus statsmakt 256
Kollaborasjon versus konflikt 257
Prosess versus resultat 257
Modernisering og styringsformer som strukturerande krefter 258
Samarbeidsdriven planlegging i praksis 260
Institusjonell planlegging 261
Strategisk planlegging 261
Taktisk planlegging 262
Operativ planlegging 263
Modellen kombinerer instrumentell og kommunikativ rasjonalitet 263
Avslutning 264
Litteratur 265

Kapittel 14
Fra attraktive steder til omtenksom by- og stedsutvikling – implikasjoner for planlegging? 267
Torill Nyseth, Anniken Førde og Jørn Cruickshank
Innledning 267
Et relasjonelt stedsperspektiv 268
Stedsblind planlegging? 269
Mot et nytt paradigme? 272
Utfordringer for planlegging 274
En relasjonell planlegging 277
Avslutning 281
Litteratur 282

Kapittel 15

Eksperimentelle tilnærminger til byplanlegging – en ny agenda? 286
Ronny Kristiansen og Torill Nyseth
Innledning 286
Det eksperimentelle som metode, kunnskapsproduksjon og styringsform 287
Institusjonelle, materielle og strategiske eksperimenter 288
Planlegging og usikkerhet – fra utregning til eksperimentering 290
Eksperimentell planlegging 293
Eksperimentell planlegging i praksis 295
Institusjonell og materiell eksperimentering – byen som laboratorium 298
Materiell og institusjonell eksperimentering i praksis 301
Avslutning: Eksperimentets styrker og svakheter 303
Litteratur 304

Kapittel 16

Metoder i planlegging – et spørsmål om kompetanse 308
Elin Børrud og Marius Grønning
Innledning 308
Metode og metodologi 309
Planlegging som handlingstype 309
Metodene definerer rollen 311
Metodene legitimerer planlegging 312
Kompetanse for å styre romlig utvikling 314
Lineær rasjonalitet 314
Romlige systemer – spredt input / fokusert output 317
Planlegging i et dobbelt kretsløp 318
Kategorisering av metoder 319
Vitenskapelige metoder 320
Kreative metoder 322
Tekniske metoder 324
Produksjonsmetoder 327
Kategorienes gjensidige avhengighet definerer planleggingens transfaglige karakter 329
Avslutning: Metodenes metode 330
Litteratur 331

Forfatterpresentasjon 334
Stikkord 339

KAPITTEL 1

Plansystem, praksis og teori

Nils Aarsæther, Eva Falleth,
Torill Nyseth og Ronny Kristiansen

Innledning

Det er stort behov for en oversiktlig og oppdatert framstilling av norsk planlegging. Lovverket viser rammene, og veiledningsmateriell fra statlig hold viser hvordan planlegging ideelt skal foregå. På den andre siden har vi en rikholdig faglitteratur som i store trekk handler om å forstå hvordan planlegging fungerer i praksis, og hvorfor den ikke alltid gir de ønskede resultater. Ofte blir det da slik at planmyndigheter, planleggere og plankritikerne i liten grad kommuniserer med hverandre. Mellom veiledningene med «oppskrifter» for planarbeidet og de teoretiske publikasjonene om planlegging er det et rom som vi tar sikte på å fylle. Vårt ståsted er at det er nødvendig å sette seg inn i utgangspunktet for den praktiske planleggingen for å kunne levere en velbegrunnet vurdering, teori og kritikk, men uten at en fra forskerhold skal måtte «drukne seg» i detaljer i det store antall plandokumenter som produseres i dagens norske virkelighet. I dette kapitlet skal vi nærme oss planlegging gjennom å drøfte viktige trekk ved rammeverket – lovgrunnlaget og plansystemet. Ut fra dette ser vi nærmere på hvilke oppgaver planleggingen tar mål av seg til å løse, og hvilke utfordringer dette byr på. Men først skal vi avklare hva vi legger i «planlegging».

Det er enkelt å slå fast at planlegging er en organisert aktivitet hvor en eller flere aktører setter seg et framtidsretta mål, og på bakgrunn av kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder regisserer en prosess der en analyserer, prioriterer og samordner tiltak for å nå det fastsatte målet. En vedtatt plan

skal så legge rammer for oppfølgende vedtak ved gjennomføring av planen og på den måten sørge for at målet blir nådd. Dette er hovedelementer i en definisjon av planlegging som den amerikanske sosiologen Edward Banfield lanserte i en artikkel fra 1959. Banfield presiserte at det her dreier seg om en beskrivelse av hvordan planlegging må utføres for å sikre måloppnåelse, ikke om hvordan planlegging foregår i praksis (Banfield, 1973, s. 139). Det hører med til faghistorien at Banfields forsøk på å beskrive en planprosess ut fra de nevnte elementene, endte med konklusjonen: «What we found was entirely different from what we anticipated» (Banfield, 1973, s. 143). Grunnene til svikten oppsummerer Banfield som en dyptgående politisk konflikt, et for lite handlingsrom, og ledere som i liten grad evnet å opptre rasjonelt. Når den enkle planmodellen ikke gir resultat, er det altså ikke nødvendigvis fordi det er grunnleggende feil med modellen eller mangel på kunnskap. Problemet for planleggingen ligger ofte i manglende kontroll med utenforliggende forhold og at planlegging må håndtere sammensatte og kontroversielle problemstillinger, der løsningen ikke alltid vil være optimal for alle. Det må gjøres vurderinger og avveininger.

Dette var beskrivelsen av en situasjon på 1950-tallet, men den er så absolutt gjenkjennbar i vår tid: Vi kan ikke forutsette enighet om mål, om kunnskap og løsninger, eller skjerme planlegging fra politikk og interessekonflikter. Vi kan heller ikke forutsette et tilfredsstillende handlingsrom og en tilstrekkelig tilgang til ressurser. De som utarbeider planer og treffer strategiske beslutninger, er høyst feilbarlige mennesker. En vanlig svikt er at både myndigheter og fagfolk har en tendens til å arbeide langs kjente spor, også når det åpenbart er et behov for nye løsninger. Det kan være mentalt anstrengende å bevege seg «utenfor boksen», noe som organisasjonsforskere for lengst har konstatert (March & Simon, 1958).

I arbeidet med planteori, altså med å analysere hvordan planlegging foregår i praksis, kan det ut fra slike betraktninger være et alternativ å forlate den målrasjonelle definisjonen av planlegging. Som vi viser i flere av de følgende kapitlene, er det utviklet forståelser av planlegging som legger vekt på kommunikasjon, på maktkritikk – og på eksperimentering. Men for dem som skal stå i planleggingen av kommuner og regioner, finnes det knapt noe alternativ til å prøve ut nye og bedre versjoner av planlegging forstått som mål- og framtidsretta, kunnskapsbasert handling. Dette temaet blir fulgt opp i bokas kapittel 12, som tar for seg den målrasjonelle planmodellen.

Fokus på plan- og bygningsloven

Det helt sentrale rammeverket for norsk offentlig planlegging finner vi i plan- og bygningsloven. Det er planlegging utført etter denne loven som i all hovedsak utgjør rammen for denne boka. Den første landsdekkende planloven var bygningsloven av 1965. Den innførte et nasjonalt plansystem med en rekke nye plantyper: Reguleringsplanen på detaljnivå, generalplanen for kommunen som helhet og regionplanen for to eller flere kommuner (se kapittel 2). Grovt sagt var det bare det nederste leddet i dette plansystemet (reguleringsplanen) som fungerte; det viste seg svært vanskelig å få kommunene til å utarbeide og vedta helhetlige kommuneplaner som kunne bli retningsgivende for den lokale samfunnsutviklingen. Loven ble først revidert i 1980 (men denne loven ble trukket året etter), deretter i 1985, og på nytt ved vedtak av plan- og bygningsloven av 2008. Det er plandelen i plan- og bygningsloven av 2008 som er utgangspunktet for arbeidet med denne boka, og vi legger vekt på å beskrive de nye elementene som denne loven introduserer: Det gjelder lovens nye formålsparagraf, plantyper, prosesskrav og gjennomføringsredskaper. Lovens implikasjoner for kommuner, regioner og stat behandles spesielt i de første kapitlene, hvor vi diskuterer det norske plansystemet, men også utover i boka vil bidragene relateres til planloven av 2008.

Interessen for planlegging og planteori har variert i etterkrigstiden fra en sterk planoptimisme på 1950-tallet til en lavkonjunktur for plantenkning på 1980-tallet, og med en absolutt bunn omkring 1990 da de såkalte «planbaserte» regimene i Russland og Øst-Europa brøt sammen. Kritikken av den etablerte planleggingen begynte imidlertid allerede på 1960-tallet. Den etablerte planleggingen kan karakteriseres som et fysisk-økonomisk moderniseringstiltak innrettet på å skape maksimal økonomisk vekst. Det overordnede virkemiddelet i denne planleggingen var å legge til rette for utbygging av store industribedrifter og å bygge samfunn rundt disse. Planleggingens manglende fokus på sosiale og etter hvert miljømessige forhold ble sterkt kritisert, både av en voksende planforskning og gjennom en rekke sivilsamfunnsaksjoner. Planforskningen viste hvordan den målrasjonelle modellen kom til kort, mens det i økende grad ble iverksatt aksjoner rettet mot boligsanering- og veiplanlegging. Kritikken mot planleggingen som redskap for samfunnsstyring ble ytterligere forsterket utover 1980-tallet, men da fra den politiske høyresiden. En tiltakende markedstenkning, privatisering og oppslutning om individuell valgfrihet diskrediterte offentlig planlegging. Den fysiske planleggingen som tilretteleggings- og utvik-

lingsredskap var imidlertid ikke i samme grad utsatt for denne kritikken. Fra 1990-tallet og fram til i dag er imidlertid interessen for planlegging igjen økende som følge av miljø- og klimaproblemene og behovet for å søke nye løsninger i lys av en stadig sterkere storbyvekst. Dette medfører at planlegging igjen er styrket som redskap for samfunnsutvikling, riktignok med et annet innhold, med andre metoder og i en annen kontekst enn i 1965 da den første planloven ble vedtatt.

I formålsparagrafen til plan- og bygningsloven av 2008 heter det at planlegging skal «*fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*» (pbl § 1-1). Ambisjonene er høye, og vi skal merke oss at planlovgivningen nå setter et substansielt mål: bærekraftig utvikling. Når en gjennom planlegging samordner ulike virksomheter, er det for å nå målet om et (mer) bærekraftig samfunn. Loven fra 1985 hadde «samordning» som fremste mål, men den gangen uten at en tok stilling til hvilke samfunnsmessige mål samordningen skulle fremme.

Samtidig vet vi at ikke engang planlegging basert på kunnskapsbaserte løsninger for miljø og samfunn gir oss sikkerhet for å nå målene. Det er vanskelig å tenke framtidsrettet, for vi kjenner i dag ikke til hvilke innovasjoner, trendbrudd og nye utfordringer som vil komme. Det er også uenighet om kunnskap, verdier og planstyring. Det gjør at langsiktig planlegging ikke alltid kan være svaret på framtidens problemer. Evnen til raske omdisponeringer vil ofte være viktigere enn å arbeide langs opptrukne handlingslinjer, særlig i det lange tidsperspektivet. Det åpner for en diskusjon om fleksibilitet som i sin ytterste konsekvens kan stå i motsetning til det å planlegge. Det er all grunn til å invitere til en diskusjon om alternative former for planlegging. Planleggingen bør baseres på et konstruktivt samspill med – og mellom – mennesker og planlegging i dag handler om både samarbeid og styring. Uten planlegging – eller i det minste plantenkning – vil mye kunne gå galt, både lokalt, regionalt, i næringslivet, for landet – og planeten – som helhet.

Klimaproblemet er kanskje det beste eksempelet på at vi ikke kommer i mål med handlinger basert på politiske mål, eller på kunnskap alene. Planlegging er per definisjon en kunnskapsbasert og framtidsrettet virksomhet. Uten forankring i systematisk kunnskap bedriver vi ikke planlegging. Tradisjonelt har kunnskap i planlegging vært forankret i den fysiske planleggingens behov for juridisk, ingeniørfaglig og arkitektfaglig kunnskap, men i dag bygger planleggingens kunnskapsgrunnlag på et vidt spekter av fagområder og

kunnskapskilder. Det handler heller ikke utelukkende om vitenskapelig eller faglig basert kunnskap; også den lokale og erfaringsbaserte, eller til og med den tause, kunnskapen kan ha en rolle i planlegging. Vi har sett at stadig flere kunnskapsdisipliner har satt sitt preg på planleggingen. Utover på 1970-tallet kom miljøproblemene på planleggingens dagsorden. Det var Miljøverndepartementet som fra 1972 (og fram til 2014) hadde det overordnede ansvaret for norsk planforvaltning, og naturfaglig kunnskap ble høyt verdsatt i planarbeidet. Fra 2014 er det nasjonale ansvaret for planlegging lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Framveksten av samfunnsvitenskapelige disipliner har gitt økt forståelse for medvirkning og demokrati, ulikheter og klasseforskjellers betydning, oversikt over styrings- og samordningsutfordringer og deres legitimitet, forståelse for planstabers handlemåter, for å håndtere en tiltakende kulturell kompleksitet, og bidratt til å identifisere mønster i lokal og regional utvikling. Ottar Brox sammenfattet flere av disse kritiske perspektivene i begrepet «generativ planlegging» (Brox, 1971). Med folkehelseloven (2012) kom også helsefaglige problemstillinger for alvor inn i planleggingen. Vitenskapelig kunnskap er, som denne oversikten viser, basert på innsikter fra en rekke ulike disipliner. Planlegging er imidlertid tverrfaglig, og må derfor ta i bruk flere typer kunnskap for å kunne gi helhetlige planløsninger.

Som planleggere arbeider vi med en framtid vi ikke kjenner. Men i motsetning til den «rene» vitenskapelige aktiviteten vil planlegging måtte være handlingsorientert, noe som skaper en spesiell utfordring når fagkunnskapene skal tas i bruk. Vitenskapen kan bidra til å redusere usikkerhet, men vil likevel måtte understreke det usikre, og kanskje avstå fra å gi konkrete råd. Men gjennom planleggingen må det treffes valg, basert på kunnskapsbidrag, men det er alltid valg som vil være beheftet med en viss risiko.

Aktørmangfold i planlegging

Kommunestyrer, fylkesting og Kommunal- og moderniseringsdepartementet er de overordnede planmyndighetene. Disse politiske organene vedtar planer og fastlegger derfor ambisjonene for hvordan framtidssamfunnet bør utformes, og veien dit. Planlegging var tidligere sett på som en ekspertstyrt virksomhet med svakere politisk styring enn i dag. Det historiske utgangspunktet for norsk planlegging var byplanlegging etter bygningsloven av 1924. Planene ble besluttet

av et faglig og politisk (partssammensatt) bygningsråd. I bygningsloven av 1965 ble vedtaksmyndigheten overført til kommunestyret, mens myndigheten til å vedta den nye plantypen kommuneplan («generalplanen») måtte stadfestes av departementet.

Planlegging er i dag styrt av folkevalgte organer, men opererer i skjæringsfeltet mellom kunnskap og politikk, og mellom samfunn, marked og planmyndigheter. Planlegging preges av politisk ideologi og politiske motsetninger, motsetninger mellom planlegging og enkeltsektorer, og spenninger mellom planmyndighet, lokalsamfunn, grunneiere og markedsaktører. Sivilsamfunnet danner gjennom valgdeltakelse grunnlaget for folkevalgt styring, men borgerne kan i planprosesser også opptre i medvirknings- og høringsfaser og utfordre de folkevalgtes løsninger og prioriteringer. Mye av gjennomføringen av vedtatte planer, spesielt fysiske planer, er i dag overlatt til markedet. Kunnskapens og maktens plass i en slik kontekst kan være utfordrende.

Forholdet mellom fag (profesjonelle planleggere), politikk (folkevalgte), marked (utbyggere og næringsliv), eiendom (grunneiere) og samfunn (berørte interesser) er et sentralt tema i planlegging. Planleggere må ha kunnskap både om de rent faglige problemstillingene, men også om planleggingens kontekst. En planlegger må ha kunnskap om plansystem og plantema, være prosessleder, forhandler, pedagog og drivkraft. Som prosessleder må planleggeren kunne kommunisere og forhandle, kjenne rammer og regelverk, men også være i stand til å sikre utarbeidelse av et planforslag. Planleggere må arbeide for å få med folkevalgte, markedsaktører, grunneiere og lokalsamfunn, sikre medvirkning og samhandling med både private og offentlige aktører, og gjennom prosessen oppnå aksept for planleggerens rammer og logikk – og for fellesskapets langsiktige behov. En utfordring for synet på hvem planleggeren er, er at et økende antall planleggere ikke er ansatt i offentlige organer med planmyndighet, men i konsulentselskaper, eiendomsselskaper og offentlige foretak. Dette medfører at planleggere ofte har en rolle som avviker fra ideen om en aktør som skal forvalte offentlig planlegging som redskap for fellesgoder, miljø og samfunn.

Medvirkning er en sentral del av norsk planlovgivning, og grunntanken er at samarbeid medfører økt måloppnåelse (effektivitet), bedre plangrunnlag (kunnskap) og en mer demokratisk planlegging (legitimitet). På bakkenivå har markedsaktører og grunneiere ofte mye makt gjennom tilgang på kapital, areal og muligheten til å fremme detaljplaner for politisk behandling. I norske kom-