

Planlegging av regionale utbyggingsmønstre?

Teori og praksis når det gjelder bruk av fylkesdelplaner i Norge

Jomar Lygre Langeland

TØI rapport 551/2001

Planlegging av regionale utbyggings- mønstre?

Teori og praksis når det gjelder bruk av fylkesdelplaner i Norge

Jomar Lygre Langeland

Tittel: Planlegging av regionale utbyggingsmønstre? Teori og praksis når det gjelder bruk av fylkesdelplaner i Norge

Forfattere: Jomar Lygre Langeland

Dato: 12.2001

TØI rapport: 551/2001

Sider 138

ISBN Papir: 82-480-0236-5

ISBN Elektronisk:

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Norges forskningsråd og Transportøkonomisk institutt

Kvalitetsansvarlig: Tor Lerstang

Emneord: Arealplanlegging
Fylkesplanlegging
Institusjonelle rammer
Norge
Planleggingsteori
Samordning
Transportpolitikk

Sammendrag:

Studieobjektet i denne rapporten er planlegging av regionale utbyggingsmønstre på tvers av kommunegrensene. Tre problemstillinger reises: 1) Hva vet vi om planlegging av regionale utbyggingsmønstre? 2) Finnes det en regional areal- og transportpolitikk i norske byregioner? og 3) Hvilke teoretiske tilnærminger og forskningsspørsmål er aktuelle i videre studier. Problemstillingene blir belyst ved en litteraturstudie og en ekstensiv studie av forsøk på å utvikle fylkesdelplaner for arealbruk og transport i byregioner i Norge. Funn viser at det er utarbeidet fylkesdelplaner for 12 av 19 byområder med over 20 000 innbyggere. Mange planer er vage og preget av at ulike tema skal utredes videre i ettertid. Planer for Jæren og Nedre Glomma skiller seg ut, bl a med relativt omfattende behandling av virkemidler.

Title: Land-Use Planning in Urban Regions? Application of County Planning - Theory and Practice.

Author(s): Jomar Lygre Langeland

Date: 12.2001

TØI report: 551/2001

Pages 138

ISBN Paper: 82-480-0236-5

ISBN Electronic:

ISSN 0808-1190

Financed by: The Research Council of Norway and Institute of Transport Economics

Quality manager: Tor Lerstang

Key words: County planning
Integrated planning
Land-use planning
Norway
Planning theory
Transport policy

Summary:

The subject of this study is land-use and transportation planning in urban areas, above the municipality level. The report deals with three main topics: 1) What do we know about land-use and transportation planning in metropolitan areas? 2) Is there a policy for land-use and transportation on the county level in Norwegian urban areas? and 3) What kind of theoretical approaches would be appropriate in further studies? A literature study and an extensive study of county planning have thrown light upon our main topics. Findings reveal development of county plans in 12 of 19 urban areas in Norway with more than 20 000 inhabitants. Many plans are vague and characterized by being first generation plans. Plans for Jæren and Nedre Glomma distinguish themselves by being relatively comprehensive and definite.

Language of report: Norwegian

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Foreliggende rapport er utarbeidet i forbindelse med et pågående doktorgradsprosjekt ved Institutt for by- og regionplanlegging, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim. Avhandlingsarbeidet omhandler muligheter og begrensninger når det gjelder planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Utgangspunktet for arbeidet er målsettinger om samordnet areal- og transportplanlegging (SAT) i rikspolitiske retningslinjer (RPR) for SAT og fylkeskommunens ansvar for samordning i plan- og bygningsloven og i nevnte RPR.

Rapporten er bygd opp av tre hoveddeler. Første del består av en litteraturgjennomgang av nyere forskningsarbeider og offentlige dokumenter som omhandler planlegging av regionale utbyggingsmønstre i Norge. Andre del gjør rede for en undersøkelse av fylkeskommunenes forsøk på å utvikle og iverksette en regional areal- og transportpolitikk på 90-tallet ved bruk av fylkesdelplaner. Tredje del gjør rede for teoretiske perspektiver og forskningsspørsmål som er aktuelle i videre studier og analyser i avhandlingsarbeidet.

Doktorgradsprosjektet ble startet opp i 1997 og er finansiert av Norges forskningsråd under forskningsprogrammet LOKTRA (lokal transport- og arealpolitikk) og av Transportøkonomisk institutt.

Rapporten er skrevet av siviling Jomar Lygre Langeland. Forskningsleder Tor Lerstang har gitt innspill underveis og kvalitetssikret arbeidet.

Oslo, desember 2001
Transportøkonomisk institutt

Knut Østmoe
instituttssjef

Tor Lerstang
forskningsleder

Innhold

Sammendrag

1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn.....	1
1.1.1 Studieobjekt: Planlegging av regionale utbyggingsmønstre	1
1.1.2 Politikkområdet SAT og dens virkemidler	2
1.1.3 Fortsatt mangel på forpliktende regional planlegging?.....	5
1.2 Problemstillinger	7
1.2.1 Hva vet vi om planlegging av regionale utbyggingsmønstre?	7
1.2.2 Finnes det planer for regionale utbyggingsmønstre i norske byregioner?	7
1.2.3 Hvilke teoretiske tilnærminger og forskningsspørsmål er aktuelle i videre studier?	8
2 Hva vet vi om planlegging av regionale utbyggingsmønstre?.....	9
2.1 Introduksjon.....	9
2.1.1 Oversikt over tidligere studier	9
2.1.2 Metodiske utfordringer ved gjennomgang av tidligere studier	9
2.1.3 Avgrensning av litteraturstudium	11
2.2 Evalueringer fra TP10-arbeidet	13
2.2.1 TP10 skulle medføre en dreining i transport- og utbyggingsstrategier	13
2.2.2 Behandling av arealbruk i TP10.....	13
2.2.3 Vurdering av virkemiddelbruk i syv byområder.....	18
2.2.4 Hvilke forhold var bestemmende for organisering, prosess og virkemåte?	20
2.2.5 Barrierer mot fornyelse av transportplanlegging i byene?.....	22
2.2.6 Er det mulig å iverksette miljøstrategien i lokale transportplaner?.....	24
2.3 Evalueringer av forsøk på SAT etter TP10	27
2.3.1 Arealbruk og utbyggingsmønster i fylkesplaner	27
2.3.2 Fylkesdelplaner som behandler arealbruk	28
2.3.3 Evaluering av seks forsøk i SAT: To skritt fram og ett tilbake	29
2.3.4 Evaluering av fylkesplaner: Samordning eller retorikk?	31
2.3.5 Forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner.....	33
2.3.6 Er samordnet areal- og transportpolitikk det umuliges kunst?.....	34

2.4 Andre studier relevante for planlegging av regionale utbyggingsmønstre	36
2.4.1 Lokalisering av kjøpesentra – opp til utbyggerne.....	36
2.4.2 Arealplanlegging og kostnadseffektivitet	37
2.4.3 Vegplanlegging etter plan- og bygningsloven	38
2.4.4 Evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planlegging.....	39
2.4.5 Bruk av innsigelser som virkemiddel i arealplanleggingen	41
2.4.6 Kommuneinndelingens betydning for arealplanlegging	42
2.4.7 SAT i miljøbyprogrammet.....	43
2.4.8 Den vanskelige samordningen.....	45
2.4.9 Alternative organisasjonsmodeller for SAT på regionalt nivå.....	47
2.4.10 Behov for mer effektive institusjoner og bedre planlegging.....	49
2.5 Offentlige utredninger om planlegging av regionale utbyggingsmønstre	52
2.5.1 Mange offentlige utredninger har anbefalt reformer.....	52
2.5.2 St meld nr 31 (1992-93) Den regionale planleggingen og arealpolitikken.....	56
2.5.3 St meld nr 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk	58
2.5.4 NOU 2000:12 og St meld 31 (2000-2001) om oppgavefordeling	59
2.5.5 NOU 2001:7 om kommunal og regional planlegging etter PBL	60
2.6 Oppsummering av kunnskapsstatus.....	62
2.6.1 Kunnskap om grad av måloppnåelse	62
2.6.2 Kunnskap om bruk av virkemidler	63
2.6.3 Kunnskap om styringsapparatet.....	64
2.6.4 Kunnskap om planprosesser og samordning.....	67
2.6.5 Kunnskap om tilgang på ressurser	70
2.6.6 Kunnskap om politiske valg og avveininger.....	71
2.6.7 Kunnskap om evaluering og læring	72
3 Bruk av fylkesdelplaner for planlegging av regionale utbyggingsmønstre.73	
3.1 Finnes det en regional areal- og transportpolitikk?	73
3.1.1 Tidligere studier av fylkesplaner og -delplaner	73
3.1.2 Formål og studieopplegg for bruk av fylkesdelplaner	74
3.1.3 Spørreskjemaundersøkelse	75
3.1.4 Oppfølgende dokumentstudie.....	75
3.1.5 Samtaler og intervjuer med informanter i tre byregioner.....	76
3.2 Hvor er det laget fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster?	76
3.2.1 Datakilder	76
3.2.2 Oversikt over utarbeidede fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster	76
3.3 Hva inneholder fylkesdelplaner for regionale utbyggingsmønstre?.....	79
3.3.1 Dokumentstudie og innholdsanalyse av fylkesdelplaner	79
3.3.2 Hvor omfattende er ulike tema behandlet i fylkesdelplaner?.....	82

3.4 Hvordan er planlegging organisert i by- og tettstedsområder?.....	86
3.4.1 Utfordringer som gjelder organisering av planarbeid.....	86
3.4.2 Oversikt over hvordan planlegging er organisert i fylkeskommunene.....	87
3.4.3 Oversikt over samordningsfora spesielt innrettet mot by- og tettstedsområdene.....	88
3.5 Hvilke muligheter og begrensninger finnes for planlegging?	89
3.5.1 Fylkeskommunale fagfolk om muligheter og begrensninger	89
3.5.2 Muligheter for planlegging av regionale utbyggingsmønstre	90
3.5.3 Begrensninger for planlegging av regionale utbyggingsmønstre	91
3.5.4 Fylkeskommunale planers betydning.....	92
3.6 Konklusjoner om bruk av fylkesdelplaner i norske by- og tettstedsområder	93
3.6.1 Om planstatus i fylkenes by- og tettstedsområder	93
3.6.2 Om innholdet i fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster.....	94
3.6.3 Om organisering av planarbeid.....	96
3.6.4 Om muligheter og begrensninger for planlegging av regionale utbyggingsmønstre.....	97
4 Aktuelle teoretiske tilnæringer og forskningsspørsmål i videre studier ..99	
4.1 Ulike planleggingsteoretiske tilnæringer.....	99
4.1.1 Introduksjon til planleggingsteori.....	99
4.1.2 Teorier om planleggingens framgangsmåter.....	101
4.1.3 Om planleggingens forhold til rasjonalitet, makt og iverksetting	107
4.2 Andre aktuelle teoretiske tilnæringer	114
4.2.1 Nyinstitusjonell teori	114
4.2.2 Spillteori.....	115
4.3 Aktuelle forskningsspørsmål basert på tre mulige teoretiske perspektiver	117
4.3.1 Aktuelle teoretiske perspektiver og en mulig framgangsmåte i videre studier	117
4.3.2 Forskningsspørsmål med utgangspunkt i et begrenset rasjonelt perspektiv.....	119
4.3.3 Forskningsspørsmål med utgangspunkt i et nyinstitusjonelt perspektiv	120
4.3.4 Forskningsspørsmål med utgangspunkt i et forhandlingsperspektiv.....	121
5 Litteratur	122

Vedlegg 1: Brev til planadministrasjonen i fylkeskommunen

Vedlegg 2: Spørreskjema sendt til planadministrasjonen i fylkeskommunene

Sammendrag:

Planlegging av regionale utbyggingsmønstre?

Teori og praksis når det gjelder bruk av fylkesdelplaner i Norge.

Studieobjektet i denne rapporten er *planlegging av regionale utbyggingsmønstre*. Utgangspunktet for å studere dette tema er:

- Mål i rikspolitiske retningslinjer (RPR) for samordnet areal- og transportplanlegging (SAT) om planlegging av regionale utbyggingsmønstre i by- og tettstedsområder.
- Fylkeskommunenes ansvar for regional planlegging og samordning i plan- og bygningsloven (PBL) og i RPR for SAT.
- Hypotese om at planlegging av regionale utbyggingsmønstre er en problematisk oppgave, at plansystemet etter PBL gir muligheter for SAT på regionalt nivå, men at det er store forbedringsmuligheter og fortsatt savn av forpliktende regional planlegging.

Tre hovedproblemstillinger reises i rapporten:

1. Hva vet vi fra tidligere evalueringer om planlegging av regionale utbyggingsmønstre?
2. Finnes det en regional areal- og transportpolitikk i norske byregioner? Finnes det planer for regionale utbyggingsmønstre i tråd med RPR for SAT? Hvilke tema er behandlet i slike planer?
3. Hvilke teoretiske tilnærminger og forskningsspørsmål er aktuelle i videre studier av planlegging av regionale utbyggingsmønstre?

For å svare på den første problemstillingen har vi gjennomført en litteraturstudie om SAT og om planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Denne studien er gjengitt i kapittel 2. Den andre problemstillingen er belyst ved at vi har gjennomført en ekstensiv studie av forsøk på å utvikle fylkesdelplaner for utbyggingsmønstre eller arealbruk og transport i byregioner i Norge på 90-tallet. Denne studien er gjengitt i kapittel 3. Arbeidet som det er gjort rede for i denne rapporten er en del av et doktorgradsprosjekt om muligheter og begrensninger når det gjelder å få implementert en regional arealpolitikk. I kapittel 4 er det redegjort for den tredje problemstillingen; om teoretiske tilnærminger og forskningsspørsmål som er aktuelle å arbeidet videre med i avhandlingsarbeidet.

Planlegging av utbyggingsmønstre dreier seg om å få fastlagt prinsipper for framtidig lokalisering og arealbruk (utbyggingsområder, trafikkarealer og ikke utbygde områder), gjerne i form av retningslinjer i kombinasjon med stedfesting på kart.

I RPR for SAT er det konkretisert hva planlegging av regionalt utbyggingsmønstre bør innebære og hvem som bør være pådriver i slikt planarbeid. Behovet for samarbeid er framhevet spesielt for by- og tettstedsområder.

Er så *planlegging av regionale utbyggingsmønstre* noe annet enn *samordnet areal- og transportplanlegging (SAT)*? Mens planlegging av regionale utbyggingsmønstre foregår på regionalt nivå, kan samordnet areal- og transportplanlegging også foregå på prosjektnivå og kommunalt nivå. F eks bør bygging av holdeplasser for kollektivtrafikken samordnes med arbeidsplasskonsentrasjoner i et område, og planlegging av overordnede høyfrekvente kollektivakser i en kommune bør samordnes med arealbruken i kommunen.

Hva vet vi fra tidligere studier om planlegging av regionale utbyggingsmønstre?

Om målene for SAT-politikken nås, og hvordan det regionale utbyggingsmønsteret vil bli utformet, vil i stor grad være avhengig av hvordan virkemidlene settes sammen. Dette er igjen avhengig av flere forhold, bl a 1) kunnskap om sammenhenger mellom årsak og virkning, 2) utforming av styringsapparatet for virkemidlene, dvs organisering, oppgave- og ansvarsfordeling, administrativ og politisk styring, 3) hvilke framgangsmåter som anvendes i planprosesser og i hvilken grad virkemidlene blir samordnet, 4) hvilke ressurser som er tilgjengelig, 5) politiske valg og 6) hvordan ansvarlige myndigheter overvåker, evaluerer og lærer av sine egne forsøk på å iverksette tiltak.

Målet for planlegging av regionale utbyggingsmønstre og SAT-politikken, vil være å få til en mest mulig sammenhengende tiltakskjede fra planlegging til iverksetting, og slik at ingen av forholdene nevnt over begrenser mulighetene for å nå politiske mål. Flere studier¹ indikerer at en slik tiltakskjede fra planlegging til iverksetting ikke er sammenhengende når det gjelder SAT generelt eller planlegging av regionale utbyggingsmønstre spesielt. En gjennomgang av *resultatene* som er oppnådd innenfor SAT, viser at det er et stykke igjen før areal- og transportpolitikken i byområdene kan kalles samordnet, effektiv, miljørettet og bærekraftig.

TP10-arbeidet førte ikke til en miljøpolitisk snuoperasjon. Noen lyspunkter kan vi likevel spore det siste tiåret. Mye tyder på at den faktiske arealplanleggingen i kommunene har dreiet i retning av målsettingene i RPR for SAT. Særlig nye utbyggingsområder ser ut til i større grad enn tidligere å være i samsvar med målet om en mer konsentrert by- og tettstedsutvikling. I et langsiktig 30-års perspektiv har likevel ikke målene for arealbruk og byutvikling blitt nådd. Byene har blitt mindre tett befolket. Boligbebyggelsen har vokst kraftig utover i forsteder og omland og arbeidsplasser har flyttet ut av sentrale deler av byregionene. Det offentlige har bidratt til at store regionale funksjoner som skoler, høyskoler, universiteter, sykehus og administrasjonsbygg har blitt lokalisert utenfor bysentrene. Store kjøpesentra har blitt lagt utenfor bysentra eller eksisterende lokale sentra. Mer og mer av bebyggelsen har fått en utforming tilpasset bilsamfunnets premisser. Til tross for omfattende vegbygging, er det usikkert hvilke framkommelighetsforbed-

¹ Bl a Spangen (1995), Lian et al (2000), Nielsen et al (2000), Strand og Moen (2000), Lerstang og Stenstadvold (2001).

ringer man kan vise til på lengre sikt pga sterkt trafikkvekst. Resultatet har vært at kollektivtransporten har tapt markedsandeler i forhold til biltransport. Positivt er det at det har skjedd en betydelig effektivisering innenfor driften av kollektivtransporten, det synes imidlertid å være vanskelig å få til nødvendige økte bevilgninger til driftsstøtte til kollektivtransporten.

En av årsakene til at målsettingene for SAT-politikken ikke nås, skyldes feil sammensetning av *virkemidler*, de blir ikke effektivt utnyttet eller blir brukt ukoordinert. Avgifter og restriktive tiltak for å begrense bilbruk, styrking av økonomien i kollektivsektoren og planlegging for samordning av utbygging på regionalt nivå var problematiske tema i TP10-arbeidet, og dette ser fortsatt ut til å være virkemidler som er vanskelig å ta i bruk. Forsøk på SAT har senere blitt karakterisert som to skritt fram og ett tilbake i forhold til TP10-arbeidet. Planinnholdet var blitt bredere, men tilbakeskrittet var bl a representert ved svak konkretisering av arealplaner i flerkommunesituasjoner og vage formuleringer av retningslinjer i fylkesdelplaner.

Det er hindringer for å iverksette en miljørettet samferdselspolitikk både i lovverket, i organiseringen av arbeidet, i finansieringssystemene og i plan- og budsjett-systemene. Man kan stille spørsmål ved om et tiltak virkelig er prioritert, dersom det mangler *institusjonelle rammer* for å iverksette det. Ingen enkelt aktør kan føre en samlet areal- og transportpolitikk i et byområde. En rekke offentlige utvalg og stortingsmeldinger har konkludert med at regional planlegging må styrkes og at fylkesplanleggingen må bli mer konkret og følges opp i kommuneplanene og av statlige aktører. Reformforslag har hovedsakelig dreid seg om tre typer tiltak: Endret administrativ inndeling (f eks ved kommunesammenslåing), endret oppgavefordeling (f eks ved at fylkeskommunen får sterkere virkemidler i arealpolitikken) eller endret insentivstruktur (f eks ved bruk av økonomiske virkemidler).

Det er store forbedringsmuligheter når det gjelder *samordning i planprosesser*. Mangelfull konfliktdrøfting er en gjenganger. Kommunene gjør ofte arealvurderinger ut fra kommunens egne interesser og regional planlegging har vanskelige kår. På den annen side uttrykker kommunene kritikk overfor manglende helhet og koordinering av det som måtte være av regionale og statlige interesser som fremmes overfor kommunene. Samordningen av areal- og transportpolitikken i byregioner betegnes av flere i beste fall som *moderat* i konkrete caseundersøkelser.

Planleggingsfeltet er preget av *ressursmangel*, informanter oppgir at det er mangel på penger, tid, fagfolk og kunnskap innen SAT. Dette kan ha bidratt til mangelfull gjennomføring av politiske vedtatte mål.

Det er også manglende *politisk vilje* lokalt til å ta i bruk hele registeret av virkemidler. Fylkeskommunen vegrer seg for å benytte seg av innsigelsesinstrumentet. Arealplanlegging blir ofte regnet som lokale forhold som det ikke er "hensiktsmessig" å blande seg inn i. Det lokale selvstyret betyr mer enn det konkrete utbyggingsmønsteret i en region.

Nielsen et al (2000) konkluderte med at det ikke er systematisk nok *oppfølging* av resultater. Det var slående hvor lite fagfolk og politikere syntes å ta hensyn til tidligere utredninger og erfaringer. Vi har også stort sett latt være å systematisk undersøke hvor effektive strategiene i SAT har vært.

Er vår gjennomgang av offentlige utredninger og stortingsmeldinger et uttrykk for det samme? Offentlige utvalg har gjentatte ganger kommet med liknende vurderinger; regional planlegging må styrkes. Likevel har det i liten grad blitt innført reformer. I stedet har et nytt utvalg blitt opprettet og som i stor grad har gjentatt konklusjonene fra tidligere utvalg. Skyldes dette at politikerne i mellomtiden er skiftet ut og må lære samme historie på nytt og på nytt, eller er det vi fagfolk som ikke uttrykker oss tydelig nok? Kanskje det heller skyldes en grunnleggende målkonflikt mellom hensyn til lokaldemokrati og hensyn til behov for overordnet styring. Stortinget har valgt gang på gang å ta hensyn til lokaldemokratiet og vegrer seg for å styrke den regionale planleggingen, man ønsker ikke ”overkommuner”.

Finnes det en regional areal- og transportpolitikk i norske byregioner? Finnes det planer for regionale utbyggingsmønstre i tråd med RPR for SAT?

Etter å ha studert status i alle by- og tettstedsområder i Norge som hadde over 20 000 innbyggere 1.1.1999, kan vi slå fast at det er utarbeidet fylkesdelplaner for 12 av 19 byområder. For følgende byområder er det pr 1. juli 2001 ikke utarbeidet en fylkesdelplan for regionalt utbyggingsmønster, slik RPR for SAT anbefaler: Drammen, Porsgrunn-Skien, Kristiansand, Tromsø, Moss, Halden og Bodø.

Vi har ikke grunnlag, ut fra vår studie, for å si at det ikke finnes en politikk for regionalt utbyggingmønster i disse byområdene. Behovet for en regional politikk er forskjellig. Tromsø er så stor i utstrekning at det etter vår vurdering ikke er behov for en fylkesdelplan for arealpolitikk her. Dessuten pågår det planarbeid i noen av disse byområdene, f eks i Østfold for byområdene Moss og Halden.

Det ville imidlertid være interessant å gå videre og undersøke hvordan planstatus er for byområdene Drammen, Porsgrunn-Skien, Kristiansand og Bodø. Hvordan er politikken for regionalt utbyggingsmønster definert i disse byområdene?

Etter vår gjennomgang av *innholdet* i 22 fylkesdelplaner, kan vi konkludere med at det er svært stor forskjell på innholdet i de ulike planene. Noen planer er konkrete, mens andre er svært vage og fylkeskommunen synes nærmest å ha kapitulert når det gjelder styringsambisjoner. Motsetningene når det gjelder ambisjonene fylkesdelplanene har, kan illustreres med sitat fra to fylkesdelplaner. Fra handlingsprogrammet i Fylkesdelplan for varehandel og tettstedsutvikling i Hedmark og Oppland (1990) kan vi lese at:

”Fylkeskommunen vil som hovedregel, etter Plan- og bygningsloven komme med innsigelse mot kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner som åpner for utbygging av varehandelsbedrifter løsrevet fra eksisterende handelsmiljøer (ekstern lokalisering) som helt åpenbart vil ha store negative konsekvenser for det lokale miljø og sysselsettingen lokalt, eller som er i strid med fylkesplanen, målene eller handlingsprogrammet.”

Viljen til å styre lokalisering og etablering av varehandelsbedrifter, synes å være sterk i disse to fylkene. Fylkeskommunene uttrykker vilje til å bruke et av de sterkeste virkemidler man har; innsigelsesinstrumentet. Det ville være interessant å studere hvordan det har gått med oppfølgingen av planen. I fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet (1993) heter det:

”Det er for få og dårlege verkemiddel til gjennomføring av ein samla transport og utbyggingspolitikk på regionalt nivå. Denne fylkesdelplanen skal vere retningsgjevande for arealplanlegginga til kommunar, fylket og statlege organ i regionen. Gjennom ei brei deltaking i planprosessen, er det von om å sikre eit medeigarskap til planen som gjer at den vert følgt opp på alle forvaltningsnivå og ansvarsområde.”

Det er lite i dette utsagnet som tyder på at Hordaland fylkeskommune har store ambisjoner om å styre den regionale arealpolitikken. Det synes som om man har kapitulert i mangel på styringsvirkemidler og fylkeskommunen nøyer seg med å håpe at planprosessen har bidratt til at planen er forankret hos aktørene som skal gjennomføre tiltakene i planen. Lerstang og Stenstadvold (1993) fant at arbeidet med fylkesdelplanen i Bergensregionen hadde lite politisk engasjement og også at planarbeidet forholdt seg lite til resultatene fra TP10-arbeidet som planen skulle være en oppfølging av. Våre samtaler med informanter i regionen tyder på det samme. Planen synes å ha hatt liten betydning for de ulike aktørers prioriteringer i ettertid.

Fylkesdelplanene for Nedre Glomma (1996) og Jæren (2000) er to eksempler på fylkesdelplaner hvor man både har tatt i bruk et bredt spekter av virkemidler, utformet relativt konkrete retningslinjer og plankart og hvor man har lagt sterk vekt på å få forankret planarbeidet hos aktører som skal iverksette planene.

Vi har ikke funnet noen eksempler på fylkesdelplaner som har tatt i bruk alle tilgjengelige virkemidler for å nå målsettingene i RPR for SAT. Ingen har f.eks. tatt i bruk vegprising som virkemiddel for å begrense bilbruk og svært få drøfter parkeringspolitikk som virkemiddel. Mange fylkesdelplaner bærer preg av å være førstegenerasjons, der viktige tema drøftes, men konfliktavklaring gjenstår eller skal følges opp i videre arbeid. Særlig synes det å være mange uavklarte spørsmål når det gjelder kollektivtrafikk.

Etter vår vurdering er mange fylkesdelplaner vage og lite konkrete og det overlates mye handlingsrom til kommunene i arealpolitikken. Dette kan være positivt, men også negativt dersom handlingsrommet kun eksisterer pga at man ikke har klart å komme til avklaringer. Denne studien gir ikke grunnlag for å vurdere dette. Funn fra andre studier tyder imidlertid på at det generelt er liten politisk vilje i fylkeskommunen til å pålegge kommunene føringer for areal- og transportpolitikk som kommunene ikke selv ønsker å bli pålagt.

Arbeidet med planlegging av regionale utbyggingsmønstre er *organisert* svært forskjellig i de ulike fylkene. Dette gjelder også hvordan konkret planarbeid i fylkesdelplanprosesser er organisert. Vi tror at organisasjonsmodellene som bl.a. er brukt på Jæren og i Nedre Glomma-regionen er en god måte å organisere planarbeid på. I begge regioner har man hatt en rent politisk styringsgruppe og administrative prosjektgrupper. Involverte aktører har både vært representert politisk (kommuner og fylkeskommune) og administrativt (kommuner, fylkeskommune, regionale statlige etater m.fl.).

Informanter i fylkeskommunene, har gjennom å svare på spørreskjema, og i samtaler og intervjuer, uttrykt seg om muligheter og begrensninger når det gjelder å få utviklet en forpliktende regional areal- og transportpolitikk. Til tross for alle utfordringene, så informantene mange reelle muligheter for å kunne påvirke og gi føringer for arealpolitikk i by- og tettstedsregioner:

- 14 av 14 informanter nevner regional planlegging gjennom fylkesplaner og fylkesdelplaner. Flere peker på viktigheten av å sørge for at kommunene er involvert i planarbeidet, slik at det forankres politisk i kommunene.
- 12 av 14 informanter mener at å fremme synspunkter om kommunenes arealpolitikk i prosesser / møteplasser i tilknytning til kommunenes arbeid med arealplaner, eller gjennom veiledning, vil kunne påvirke arealpolitikken.
- Halvparten av informantene nevner innsigelse eller varsel om innsigelse som et mulig virkemiddel dersom regionale hensyn ikke blir ivaretatt i arealplaner. Flere av disse uttrykker imidlertid at de ser på innsigelser som et lite egnet virkemiddel.

Informantene uttrykte at følgende begrensninger er viktige når det gjelder å få utviklet en forpliktende regional areal- og transportpolitikk:

- 12 av 14 informanter oppgir at fylkesplanen har for liten legitimitet ute i kommunene. Fylkesplaner er ikke bindende og blir derfor ikke tatt på alvor. Det er manglende styrke i virkemidlene og liten mulighet for styring av eksterne budsjett og vedtak. Flere mener at fylkesplanleggingen bør gis større status og forankring i lovverket. En form for økt status er å gjøre fylkesdelplaner bindende for kommunenes arealpolitikk - i det minste for en del arealtema. Noen foreslo konkret at enkelte vedtak bør håndteres av fylkeskommunen (f eks vegnett, regionale friluftsområder og omfanget av boligbygging i kommunene).
- 8 av 14 informanter oppgir at fylkeskommunen sliter med politikere som føler seg som representanter for kommunene - de velger å ikke være ”overkommune”. Dette kunne ha vært annerledes om fylkesdelplanene hadde hatt en annen status, fylkespolitikere ønsker egne saker / ansvarsområder med egen og endelig beslutningsmyndighet.
- 8 av 14 informanter nevner at innretningen på et planarbeid i fylkeskommunal regi er viktig. Når man først velger å utarbeide en fylkesdelplan, må den være konfliktavklarende i forholdet mellom forvaltningsnivåene. Dette vil innebære at plankart og retningslinjer må bli mer konkrete. Dersom planene kun utarbeides for å være ”innsigelsesinstrumenter” for overordnede myndigheter, vil planprosessene fort stoppe opp.
- 7 av 14 oppgir at mulighetene for å samordne arealbruk og transport er for dårlige (f eks når det gjelder finansiering av drift av kollektivtrafikk). Det burde være knyttet økonomiske virkemidler til areal- og transportpakker for byområder. For sterke sektorlover og sektormyndigheter pulveriserer helheten.
- Enkelte nevner at fylkeskommunen mangler ressurser til å drive fram samordnet planlegging. Fylkeskommunen er administrativt faglig svak og det er store mangler mht oppfølging av egen politikk. Det er også en inkonsistent dispensasjonspraksis med ulik respekt for egne planer i kommunene. Kortsiktige politiske hensyn går ofte foran langsiktige. Det har også vært en nedbygging av arealplankompetanse i kommunene, det er større andel privat planlegging enn tidligere.

Generelt oppgir 5 av 14 fylkeskommuner at fylkeskommunens planer har liten betydning, 7 fylkeskommuner oppgir at planene har en viss betydning og 2 fylkeskommuner oppgir uforbeholdent at fylkeskommunens planer har betydning. Dette er i tråd med vårt inntrykk av at det er stor forskjell når det gjelder styringsambisjonene til ulike fylkeskommuner og at planene er svært forskjellige i innhold og konkretiseringsgrad.

Hvilke teoretiske tilnærminger og forskningsspørsmål er aktuelle i videre studier av planlegging av regionale utbyggingsmønstre?

Med utgangspunkt i teori om hvilke forhold som påvirker iverksetting av tiltak, har vi analysert fylkeskommunens iverksettingskapasitet for SAT. Figuren under viser ulike forhold som kan påvirke fylkeskommuners iverksettingskapasitet når det gjelder planer for regionalt utbyggingsmønster.

Intensjoner og praksis	Intensjoner i PBL og RPR for SAT	Eksempel på utfordring i praktisk planlegging
Forhold som påvirker iverksettingskapasitet		
Faglig basis	Fylkeskommunen skal være pådriver i planlegging av regionale utbyggingsmønstre i by- og tettstedsområder.	Fylkeskommunen mangler tilstrekkelig faglig kompetanse og ressurser.
Maktbasis	Fylkeskommunen har ansvar for samordning av fysisk utvikling på regionalt nivå.	Fylkespolitikere vil ikke opptre som ”overkommune”. De ønsker egne saksområder de kan ha ansvar for med egen og endelig beslutningsmyndighet.
Legitimitet	I by- og tettstedsområder bør en samarbeide slik at planleggingen i den enkelte kommune kan skje innenfor omforente regionale rammer.	Kommuner synes ikke at det er legitimt at fylkeskommunen er ”overkommune” og legger føringer for forhold som kommunen anser som viktige for det lokale selvstyret.
Egenskaper ved politikken innhold	Det skal legges til grunn et langsiktig og bærekraftig perspektiv i planleggingen.	Kunnskap om hvilke tiltak som bidrar til en bærekraftig utvikling er usikker.
Fordeling av virkninger	Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene.	Det er en hårfin balansegang for hva fylkeskommunen kan mene om arealpolitikk og forhold som legger føringer for kommunene.
Grad av kontroll med resultatene	Prinsipper for en utbyggingsstruktur skal nedfelles i fylkesdelplaner og følges opp i kommuneplanene og i sektorplaner.	Tiltak i fylkesdelplaner er ofte opp til andre enn fylkeskommunen å iverksette. Fylkeskommunen har få sanksjonsmuligheter dersom noen ikke følger opp planen.

Utfordringer som kan påvirke fylkeskommunens muligheter til å sikre iverksetting av fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster.

I jakten på muligheter og begrensninger når det gjelder planlegging av regionale utbyggingsmønstre har vi valgt å presentere aktuelle forskningsspørsmål med utgangspunkt i tre ulike teoretiske perspektiver:

- Et begrenset rasjonelt perspektiv.
- Et nyinstitusjonelt perspektiv.

- Et forhandlingsperspektiv.

Et *begrenset rasjonelt perspektiv* forutsetter at planlegging av regionale utbyggingsmønstre er basert på en instrumentell rasjonalitet, hvor aktørene forsøker å komme fram til løsninger som gir høyest mulig samlet måloppnåelse, og at aktørene har begrenset informasjon og / eller kapasitet for dialog og forståelse.

Et *nyinstitusjonelt perspektiv* forutsetter at planlegging av regionale utbyggingsmønstre kan forklares ut fra etablerte handlingsmønstre som igjen er en følge av de ulike organisasjoners interne verdier, standarder og erfaringer og ytre formelle rammeverk.

Et *forhandlingsperspektiv* forutsetter at planlegging av regionale utbyggingsmønstre er resultat av aktørenes ressurser, interesser, allianser og motsetninger. Konfliktløsning er et viktig formål med forhandlinger.

Med utgangspunkt i et begrenset rasjonelt perspektiv, kan følgende forsknings-spørsmål være interessante:

1. Problemidentifikasjon: Hva var problemet i det aktuelle by- eller tettstedsområdet? Ble planprosessen tilpasset den aktuelle situasjon?
2. Målformulering og målrangering: Hvilke målsettinger ble formulert? Var det enighet om mål blant aktørene? Hvordan kom man evt fram til enighet?
3. Alternativsøking: Hvilken kunnskap forelå om hvilke virkemidler som vil bidra til måloppnåelse?
4. Konsekvensanalyse: Hadde man ressurser til å gjøre de nødvendige faglige undersøkelser?
5. Sammenligning og valg av planalternativ: Hvordan foregikk avveining mellom alternative løsninger? Var beslutning om tiltak i tråd med vedtatte mål?
6. Handlingsprogram og gjennomføring: Hadde man sikret god kobling mellom beslutningsenhet (til sist fylkeskommunen) og ”iverksettende” enheter (kommuner, fylkeskommune, statlige regionale etater og andre som skulle iverksette tiltak i planen)?

I tillegg kan man stille spørsmål ved planleggingens resultat: Ble målene nådd og virket de iverksatte tiltakene i tråd med kunnskap om årsaks-virkningsforhold? Hva kan forklare eventuelle avvik?

Forskningsspørsmål sett fra et nyinstitusjonelt perspektiv kan være:

- Hvilke lover og regler, forskrifter, retningslinjer, prosedyrer og budsjettposter foreligger for planlegging av regionale utbyggingsmønstre?
- Hvilke verdier og målsettinger har de forskjellige aktørene (organisasjoner og profesjoner) som arbeider med dette saksfeltet?
- Hvilken kultur eksisterer i ulike involverte organisasjoner når det gjelder planlegging av regionale utbyggingsmønstre?
- Hvilke rutiner og prosedyrer finnes for planlegging av regionale utbyggingsmønstre?
- Hvilke rutiner og prosedyrer finnes for beslutningsfatting?

- Hvilke rutiner og prosedyrer finnes for iverksetting?

Aktuelle forskningsspørsmål i et forhandlingsperspektiv kan være:

- Hvordan foregår forhandlingsprosessen innenfor de ulike fasene av plan-, beslutnings- og iverksettelsesprosessen?
- Hvilke aktører deltar i forhandlingene?
- Blir de relevante interessene representert i selve forhandlingene?
- Hvilke ressurser har de ulike aktørene?
- Hvilke motsetninger og allianser finnes mellom ulike aktører?
- Blir det utformet klare avtaler som produkt?

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Studieobjekt: Planlegging av regionale utbyggingsmønstre

Studieobjektet i denne rapporten er *planlegging av regionale utbyggingsmønstre*. Utgangspunktet for å studere dette tema er:

- Mål i rikspolitiske retningslinjer (RPR) for samordnet areal- og transportplanlegging (SAT) om planlegging av regionale utbyggingsmønstre i by- og tettstedsområder.
- Fylkeskommunenes ansvar for regional planlegging og samordning i plan- og bygningsloven (PBL) og i RPR for SAT.
- Hypotese om at planlegging av regionale utbyggingsmønstre er en problematisk oppgave, at plansystemet etter PBL gir muligheter for SAT på regionalt nivå, men at det er store forbedringsmuligheter og fortsatt savn av forpliktende regional planlegging.

Planlegging av utbyggingsmønstre dreier seg om å få fastlagt prinsipper for framtidig lokalisering og arealbruk (utbyggingsområder, trafikkarealer og ikke utbygde områder), gjerne i form av retningslinjer i kombinasjon med stedfesting på kart. Alle kommuner er ifølge PBL (§ 20-1) pålagt å utarbeide kommuneplaner med en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser.

Behovet for en koordinert avklaring av framtidig transportsystem, utbyggingsområder og grønnstruktur i byregioner synes åpenbar, både av miljømessige, velferdsmessige og økonomiske grunner. Dette går også fram av målformuleringen i RPR for SAT (Miljøverndepartementet 1993):

”Arealbruk og transportsystem skal utvikles slik at de fremmer samfunnseffektiv ressursutnyttelse, med miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikk-sikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Det skal legges til grunn et langsiktig, bærekraftig perspektiv i planleggingen. Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene.”

I by- og tettstedsområder vil eksisterende eller framtidig utbyggingsmønstre ofte strekke seg ut over flere kommuner. I slike tilfeller vil det være behov for *regional planlegging*, dvs planlegging over kommunegrensene. Ifølge PBL (§ 19-1) har fylkeskommunene da et spesielt ansvar:

”I hvert fylke skal fylkeskommunen utarbeide en fylkesplan...I planen fastlegges også retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket når det gjelder spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område og som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket.”

I RPR for SAT er det konkretisert hva planlegging av regionalt utbyggingsmønster bør innebære og hvem som bør være pådriver i slikt planarbeid. Behovet for samarbeid er framhevet spesielt for by- og tettstedsområder:

”I by- og tettstedsområder bør en samarbeide slik at planleggingen i den enkelte kommune kan skje innenfor omforente regionale rammer etter disse retningslinjene. Prinsippene for en utbyggingsstruktur med bl a avgrensning av by- og tettstedsområdene, senter- / servicestruktur, grøntstruktur og de ulike typer hovedtransportsystemer, bør avklares. Disse prinsippene bør nedfelles i en fylkesdelplan og følges opp i kommuneplanene. Fylkeskommunen bør ha en sentral rolle som initiativtaker og pådriver i denne samordningen”.

RPR for SAT inneholder en rekke retningslinjer om forhold som skal tas hensyn til i konkrete planprosesser. Bl a bør man samordne utbyggingsmønster og transportsystem slik at det legges til rette for miljøvennlig transport og slik at transportbehovet begrenses. I regioner eller områder der befolkningstettheten kan gi grunnlag for det, skal det ved utformingen av utbyggingsmønsteret og transportsystemet legges vekt på å tilrettelegge for kollektive transportformer. Beslutninger om utbyggingsmønster med transportsystem må ifølge retningslinjene være basert på brede vurderinger av konsekvenser, med særlig vekt på samfunnsøkonomiske kostnader, virkninger for langsiktige mål i landbruket og hensynet til å ta vare på natur- og kulturmiljøet.

Dette er bare noen av hensynene som skal ivaretas for å oppnå samordnet areal- og transportplanlegging. Det er ikke vanskelig å forstå at slik samordning, koordinering eller planlegging for gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene er en krevende oppgave å gå løs på.

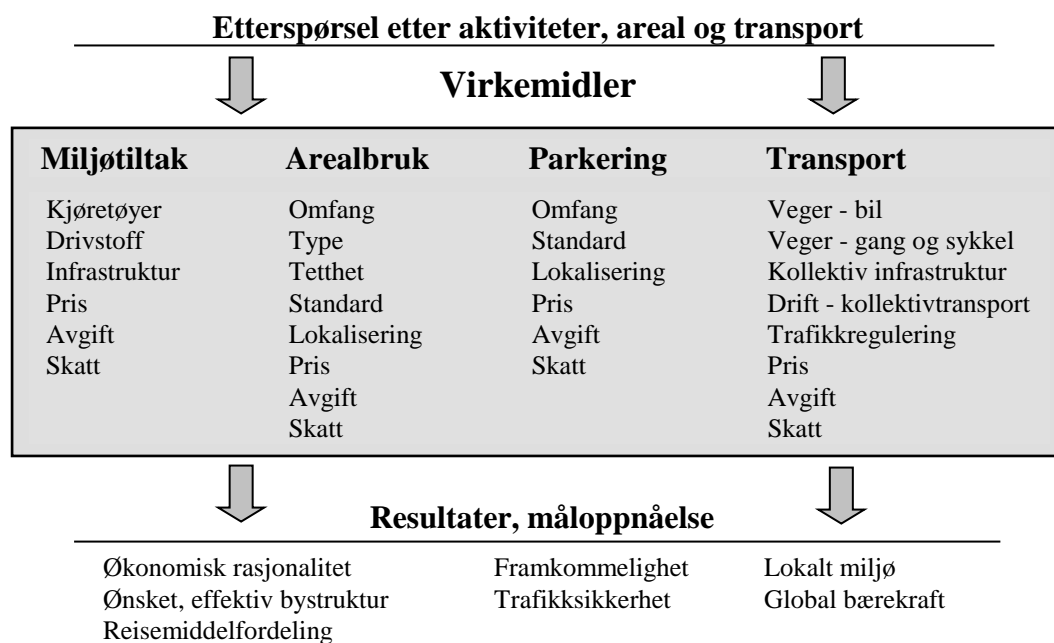
Plansystemet etter PBL gir muligheter for planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Ansvar for å være pådriver for slik planlegging er tildelt fylkeskommunen og *fylkesdelplan* er utpekt som planredskap for å få til SAT på regionalt nivå.

1.1.2 Politikkområdet SAT og dens virkemidler

Er så *planlegging av regionale utbyggingsmønstre* noe annet enn *samordnet areal- og transportplanlegging (SAT)*? Mens planlegging av regionale utbyggingsmønstre foregår på regionalt nivå, kan samordnet areal- og transportplanlegging også foregå på prosjektnivå og kommunalt nivå. F eks bør bygging av holdeplasser for kollektivtrafikken samordnes med arbeidsplasskonsentrasjoner i et område, og planlegging av overordnede høyfrekvente kollektivakser i en kommune bør samordnes med arealbruken i kommunen.

Regionale utbyggingsmønstre består av tiltak som før eller siden viser seg fysisk i marken, f eks i form av utbyggings- eller trafikkarealer eller vernede områder. I *planleggingen* av regionale utbyggingsmønstre vil imidlertid samordning av areal- og transportpolitikken være en vesentlig målsetting og virkemidlene som må samordnes vil være flere enn de som nedfeller seg fysisk i marken, f eks drift av kollektivtransport, avgifter for bilbruk eller parkeringsrestriksjoner.

Figur 1.1 oppsummerer de viktigste virkemidlene i SAT-politikken som skal møte etterspørselen etter aktiviteter, areal og transport og som skal gi resultater i tråd med målsettingene som vi omtalte i forrige kapittel.



Figur 1.1: Politikkområdet SAT; etterspørsel etter aktiviteter, areal og transport, tilgjengelige virkemidler og resultater mer eller mindre i tråd med mål for areal- og transportpolitikken. Kilde: Nielsen et al (2000).

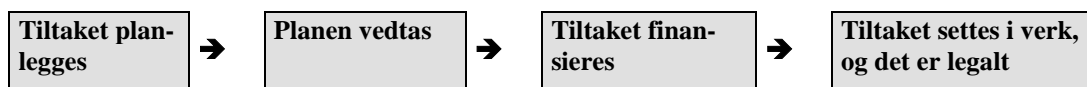
Det regionale utbyggingsmønsteret vil være et resultat av et samspill mellom mange aktører innenfor ulike politikkområder (Lian et al 2000, Nielsen et al 2000):

- En *miljøpolitikk* rettet mot arealbruk og transportinfrastruktur og driften av denne og som er et resultat av statlig nasjonal og regional miljøvernpolitikk, samt retningslinjer og vedtak i fylkeskommune og primærkommunene.
- En *arealpolitikk* som styres av aktører på et eiendomsmarked og kommunenes arealplaner etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen kan gi retningslinjer for arealplanlegging i fylkesplaner eller initiere planprosesser for arealpolitikk på regionalt nivå. Statens styringsmuligheter ligger primært i muligheten til å komme med innsigelser til arealplanene og ved å gi retningslinjer (RPR) for planleggingen etter plan- og bygningsloven (PBL). Fylkeskommunen, nabokommuner og regionale statlige etater kan også gi innsigelser, noe som kan føre til meklings hos fylkesmannen eller sentral avgjørelse av Miljøverndepartementet.
- En *parkeringspolitikk* som i hovedsak styres av kommunale regler og vedtak, men i praksis begrenset til disponeringen av offentlige plasser og krav som stilles til parkeringsløsninger ved behandling av plan- og byggesaker etter PBL.
- En *transportpolitikk* som i stor grad er et resultat av statlige rammer, f.eks. gitt i avgiftspolitikken og samferdselslovgivningen, statlige kjøp av tjenester og statsetatenes planlegging i fylket gjennom Nasjonal Transportplan (NTP), fylkeskommunens politikk som vegholder for fylkesveger og som ansvarlig for bl.a. tilskudd til kollektivtransport og løyver og kommunenes politikk for bygging og drift av kommunale veger.

Om målene for SAT-politikken nås, og hvordan det regionale utbyggingsmønsteret vil bli utformet, vil i stor grad være avhengig av hvordan virkemidlene settes sammen. Dette er igjen avhengig av flere forhold, bl a (Nielsen et al 2000):

- Hvilken *kunnskap* man har om sammenhenger mellom årsak og virkning av ulike virkemiddelsammensetninger eller virkemiddelpakker.
- Hvordan *styringsapparatet* for virkemidlene er utformet, dvs organisering, oppgave- og ansvarsfordeling, administrativ og politisk styring. Hvem er det som rår over virkemidlene og hvilken makt har ansvarlige myndigheter for de ulike virkemidlene?
- Hvordan man går fram i konkrete utrednings-, plan- og beslutningsprosesser, dvs framgangsmåte eller *planprosess*. Bli virkemidlene samordnet eller planlegges de sektorvis, bit for bit og ukoordinert?
- Hvilke *ressurser*, dvs kompetanse, tid og penger, ansvarlige myndigheter har tilgjengelig for å planlegge og iverksette de virkemidler en rår over.
- Hvordan politikere i konkrete beslutningsprosesser avveier mål for areal- og transportpolitikk mot mål for andre samfunnsområder, mao *politiske valg*. Dette kan f eks dreie seg om avveininger mellom hensyn til kollektivtransport og hensyn til skole- eller helsesektoren, en velkjent problemstilling for mange fylkeskommuner.
- Hvordan ansvarlige myndigheter *overvåker og evaluerer* sine egne forsøk på å iverksette tiltak. Har ansvarlige myndigheter etablert prosesser for å overvåke og lære av sine forsøk på å iverksette en samordnet areal- og transportpolitikk?

Målet for planlegging av regionale utbyggingsmønstre og SAT-politikken, vil være å få til en sammenhengende tiltakskjede fra planlegging til iverksetting, og slik at ingen av forholdene nevnt over begrenser mulighetene for å nå politiske mål. I teorien er det en antakelse om at organisasjoner med en effektiv produksjon vil ha klare ansvarsforhold og god kopling mellom planer, vedtak, finansiering og iverksetting. Det er rimelig sikkert at disse organisasjonene produserer konkrete produkter og resultater. Figur 1.2 viser en tiltakskjede med gode koplinger mellom leddene.



Figur 1.2: En sammenhengende tiltakskjede fra planlegging til iverksetting. Kilde: Spangen (1995).

Flere studier¹ indikerer at en slik tiltakskjede fra planlegging til iverksetting ikke er sammenhengende når det gjelder SAT generelt eller planlegging av regionale utbyggingsmønstre spesielt.

¹ Bl a Spangen (1995), Lian et al (2000), Nielsen et al (2000), Strand og Moen (2000), Lerstang og Stenstadvold (2001).

1.1.3 Fortsatt mangel på forpliktende regional planlegging?

Vår utgangshypotese, før skiving av denne rapporten, er at planlegging av regionale utbyggingsmønstre er en problematisk oppgave og at det er store forbedringsmuligheter for planlegging på regionalt nivå og fortsatt savn av forpliktende regional planlegging i norske byregioner.

Ønsket om å få utarbeidet forpliktende og samordnede planer for regionale utbyggingsmønstre er ikke noe nytt fenomen. Erik Langdalen omtalte i 1991 fraværet av regional planlegging i Norge slik²:

”Behovet for regional planlegging var et hovedargument for ”den nye bygningsloven”, etter manges mening det viktigste. Allerede i utgangspunktet var sjansene små for at regionplanleggingen kunne lykkes. Mangelen på politiske og økonomiske gjennomføringsmuligheter var åpenbare. Det fortsatte fravær av regional planlegging er uten tvil den største fallitt i norsk planlegging etter andre verdenskrig”... ”Så snart det ble tale om lokalisering og arealbruk klappet samarbeidet sammen”... ”Fylkesplanleggingen har aldri maktet å løse den interkommunale samordning som bygningsloven av 1965 tok sikte på. Ved inngangen til 1990-årene er mangelen på forpliktende regionalt samarbeid fortsatt hovedproblemet i norsk oversiktsplanlegging.”

Siden 1991 har vi fått rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR for SAT), transportplanarbeidet for de ti største byområdene (TP10-arbeidet) har blitt videreført i ulike forsøk med samordnet areal- og transportplanlegging (SAT-forsøk), vegplanlegging skjer nå etter plan- og bygningsloven, det har vært forsøk med Miljøbyer og etableringsstopp for kjøpesentra er innført. I løpet av 90-tallet ble det utarbeidet flere fylkesdelplaner med regionalt utbyggingsmønster eller samordning av arealbruk og transport som tema. Flere offentlige utvalg har vurdert om regional planlegging blir ivaretatt i tilstrekkelig grad, senest gjennom Oppgavefordelingsutvalget og Planlovutvalget.

Problemet som Langdalen pekte på i 1991 så fortsatt ut til å være til stede midt på 90-tallet. I stortingsmelding nr 29 (1996-97) om regional planlegging og arealpolitikk, var et av hovedproblemene for byområdene formulert slik (s 53):

”For arealbruken har det vært spesielt vanskelig å få nedfelt forpliktende regionale løsninger på tvers av kommunegrensene, mens det innen transportsektoren har vært vanskelig å få til reelle avveininger mellom ulike investerings- og driftstiltak i transportsystemet som helhet”.

I Miljøbyprogrammets fagrapport for SAT (Miljøverndepartementet 2000) går det fram at det fortsatt er problematisk å få til en samordnet areal- og transportpolitikk:

”Samordnet areal- og transportplanlegging har vært den mest ambisiøse og vanskeligste oppgaven innenfor Miljøbyprogrammet. Mens virkemidlene for de andre fem miljøbyte-maene i stor grad ligger innenfor kommunenes eller miljøvernforvaltningens ansvarsområde, faller viktige deler av areal- og transportplanleggingen utenfor. Virkemidlene ligger blant annet hos statlige og fylkeskommunale samferdselsmyndigheter.”

² Foredrag ved Miljøverndepartementets plankonferanse for fylkeskommunene 24.1.1991. Selv om Langdalen her bruker andre begreper enn regionalt utbyggingsmønster, så går det klart fram av hans foredrag at han med regional planlegging og oversiktsplanlegging her mener forpliktende regionalt samarbeid på tvers av kommunegrensene om lokalisering og arealbruk.

Samordning av arealbruk og transport og planlegging av regionale utbyggingsmønstre blir trolig ikke mindre krevende når vi vet at planlegging i stadig økende grad foregår i privat regi, eiendomsutviklingen er i større grad blitt markedsstyrt. De kommunale planavdelingene bruker stadig mer ressurser på saksbehandling for innkommende reguleringsplanforslag og byggesaker som gjerne ledsages av privatrettslige avtaler. Større reguleringsaker kan vanskelig tenkes å bli sluttbehandlet uten at de ledsages av utbyggingsavtaler, sier rådmannen i Lørenskog kommune (Heilemann 2000). Kommunen har høstet positive erfaringer med dette, men han peker på mange utfordringer. Bl a er det i større og komplekse reguleringsaker ikke tall på alle de offentlige myndigheter utenfor kommunestyret som har vetorett. Ideelt sett burde "vetomyndighetene" inviteres med i og forpliktes i selve plan- og avtaleprosessen. Dette er krevende også av praktisk art fordi ikke alle kan være med alltid, sier Heilemann.

Mobiliteten har økt betraktelig i de fleste byregioner de siste tiårene, først og fremst som følge av utbygging av hovedvegssystemet. I samme periode har trafikkveksten vært så sterk at kapasitetsgrensen likevel tidvis er sprengt på deler av vegnettet i rushtidene. Alternative strategier til fortsatt utbygging av vegkapasitet har derfor fått økende oppslutning. F eks er Oslopakke 2 rettet inn mot satsing på kollektive transportformer. Resultatet av de siste tiårs utvikling har vært at de funksjonelle byregionene har inkludert stadig flere kommuner, noe som innebærer at antallet aktører som er aktuelle å trekke inn i SAT har vært økende.

Plan- og bygningsloven (PBL) kan synes mindre og mindre aktuell som styringsverktøy ettersom byutviklingen i større grad foregår innenfor bebygde områder. Røsnes (2000) stiller spørsmålsteget ved om sonering, som PBL er laget for, passer for dagens utfordringer knyttet til fortetting og replanlegging i alt utbygde områder.

De nevnte utviklingstrekk tyder på at planlegging av regionale utbyggingsmønstre ikke har blitt en mindre komplisert oppgave med tiden, snarere tvert imot. Hvilke tiltak som vil bli iverksatt for å møte denne utviklingen er ikke avgjort. Endelig politisk behandling av Oppgavefordelingsutvalgets arbeid gjenstår, nye og reviderte retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging er under utvikling, og Planlovutvalget har tatt fatt på sine siste to år i arbeidet med å utarbeide forslag for å fornye PBL. Mens vi venter på konkrete tiltak, kan vi lese i stortingsmelding nr 24 (2000-2001) om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand at:

"Planleggingen i byregionene vil bli styrket og samordnet. Overordnede areal- og transportplaner for byregionene skal videreutvikles i samarbeid med regionale og kommunale myndigheter. Organisatoriske og juridiske virkemidler for mer effektiv arealutnyttning i byer og tettsteder vil bli styrket."

Dette er langt på veg i tråd med tidligere konklusjoner når utvalg har blitt satt til å utrede spørsmål knyttet til regional areal- og transportpolitikk og ansvars- og oppgavefordeling i byområdene³. Lenge har det vært konkludert med at det er nødvendig med en styrket og mer samordnet regional areal- og transportpolitikk. Vil politikerne denne gang lytte til utvalgenes råd?

³ Se f eks Gabrielsenutvalget (1961) behandlet i St meld nr 64 (1969-70), Korenutvalget (1972), NOU om jordvernpolitikken (1984), Buvikutvalget (1986), Hiimutvalget (1988), Christiansenutvalget (1992), Hovedstadsutvalget (1997).

Nyere forskningsbaserte studier indikerer at forpliktende regional SAT fortsatt er en krevende oppgave. Av studiene som omtaler konkrete planforsøk, er disse imidlertid avgrenset til noen få case. Det savnes derfor en studie som gir en mer helhetlig oversikt over bruk av fylkesdelplaner for arealbruk og transport i Norge. Har RPR for SAT og andre tiltak innført på 90-tallet bidratt til at vi kan se flere eksempler eller forsøk på forpliktende regionalt samarbeid og planlegging av regionale utbyggingsmønstre i norske byområder nå, enn i 1991 da Langdalen karakteriserte fravær av regional planlegging som den største fallitt i norsk planlegging etter andre verdenskrig.

1.2 Problemstillinger

1.2.1 Hva vet vi om planlegging av regionale utbyggingsmønstre?

Den første problemstillingen som reises i denne rapporten er spørsmålet om kunnskapsstatus: Hva vet vi om planlegging av regionale utbyggingsmønstre? Som vi har påpekt er dette en oppgave som lenge har vært ansett som problematisk og nyere forskningsarbeider indikerer det samme. Finnes det positive trekk etter innføring av RPR for SAT i 1993? Hva består problemene i?

For å svare på problemstillingen har vi gjennomført en litteraturstudie om SAT og om planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Denne studien er gjengitt i kapittel 2. Fokus i studien er rettet mot forskningsbaserte arbeider, men også noen offentlige utredninger er omtalt. Litteraturstudien er i første rekke rapporterende (deskriptiv), men med en oppsummering avslutningsvis.

1.2.2 Finnes det planer for regionale utbyggingsmønstre i norske byregioner?

Den andre problemstillingen i rapporten er: Finnes det en regional areal- og transportpolitikk i norske byregioner og planer for regionalt utbyggingsmønster i tråd med RPR for SAT? Hvilke tema er evt behandlet i slike planer?

For å besvare disse spørsmålene har vi gjennomført en ekstensiv studie av forsøk på å utvikle fylkesdelplaner for utbyggingsmønster eller arealbruk og transport i byregioner i Norge på 90-tallet. Denne studien er gjengitt i kapittel 3. I studien har vi også spurt administrativt ansatte i fylkeskommunene om hva de anser som muligheter og begrensninger for å få implementert⁴ en regional areal- og transportpolitikk.

⁴ Med implementert menes her at politikken i fylkeskommunale plandokumenter nedfeller seg i kommunale arealplaner.

1.2.3 Hvilke teoretiske tilnærminger og forskningsspørsmål er aktuelle i videre studier?

Den tredje problemstillingen som belyses i rapporten er hvilke teoretiske tilnærminger og forskningsspørsmål som er aktuelle i videre studier av planlegging av regionale utbyggingsmønstre.

Arbeidet som det er gjort rede for i denne rapporten er en del av et doktorgrads-prosjekt om muligheter og begrensninger når det gjelder å få implementert en regional arealpolitikk. I kapittel 4 er det redegjort for teoretiske tilnærminger og forskningsspørsmål som er aktuelle å arbeidet videre med i avhandlingsarbeidet.

2 Hva vet vi om planlegging av regionale utbyggingsmønstre?

2.1 Introduksjon

2.1.1 Oversikt over tidligere studier

Målsettingen i dette kapittelet er å kunne gi en beskrivelse av opplevde problemområder knyttet til planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Er det riktig at dette er et problematisk tema i norsk oversiktsplanlegging? Hva består eventuelle problemer i? Har problemområdene endret seg over tid? Finnes det positive trekk etter innføring av RPR for SAT i 1993? Vi vil først gå gjennom et utvalg relevante forskningsarbeider. Deretter vil vi oppsummere og strukturere kunnskapen etter kriteriene som vi definerte i kapittel 1.1.2:

- Kunnskap om grad av *måloppnåelse*.
- Kunnskap om bruk av *virkemidler*.
- Kunnskap om *styringsapparatet*.
- Kunnskap om *planprosesser og samordning*.
- Kunnskap om tilgang på *ressurser*.
- Kunnskap om *politiske avveininger*.
- Kunnskap om *evaluering og læring*.

2.1.2 Metodiske utfordringer ved gjennomgang av tidligere studier

I gjennomgangen av litteratur for å svare på spørsmål om ovennevnte emner, møter vi ulike metodiske utfordringer.

For det første er studiene forskjellige mht definisjoner. F eks er ingen av begrepene *planlegging*, *region* eller *utbyggingsmønster* entydige. Man kan ha ulike rasjonelle begrunnelser for planlegging. Planlegge kan innebære å styre mot bestemte mål, sørge for kommunikasjon og dialog i avveining mellom ulike politiske mål, eller at man kan fokusere på at aktørene i planprosessen skal lære av hverandre. Planleggingsbegrepet er drøftet grundigere i kapittel 4.

Regionbegrepet er et uklart begrep. En region kan avgrensnes av naturlige, funksjonelle eller administrative grenser. Når det gjelder planlegging av utbyggingsmønstre, er de to siste kriteriene mest aktuelle å benytte for å definere byregionen. Et viktig funksjonelt kriterium vil være pendlingsomland eller bo- og arbeidsmarkedsområde, dvs det område som avgrensnes av at mennesker daglig kan pendle

mellom bosted og arbeidssted. Hvordan man konkret definerer dette, vil igjen være avhengig av at man bestemmer seg for noen kriterier, f.eks. at man kan reise fra bosted til sentrum i løpet av en klokke time ved normal trafikk.

Om man setter ordene region og planlegging sammen, blir det sammensatte begrepet heller ikke entydig. En vanlig definisjon av regional planlegging er; planlegging for deler av landet over kommunegrensene⁵. Dette kan innebære mange ulike oppgaver og som kan ha mye eller lite å gjøre med planlegging av regionalt utbyggingsmønster.

Hva som forstås med begrepet utbyggingsmønster kan også være forskjellig. Noen ganger er begrepet utbyggingsmønster brukt om både ulike typer utbyggingskategorier og om transportsystemer, andre ganger er ikke transportsystemet inkludert i begrepet⁶. I RPR for SAT har man i stedet brukt begrepet utbyggingsstruktur og da om både avgrensning av utbyggingsområder, om enkelte utbyggingskategorier og om infrastruktur for transportsystemet.

Som man forstår kan ulike definisjoner av begreper innebære at man i litteraturen undersøker ulike ting.

For det andre kan studiene være opptatt av svært ulike problemstillinger, og dette kan dreie seg både om planleggingens substans og prosess.

Det siste tiåret har mange studier tatt for seg ulike aspekter av samordnet areal- og transportplanlegging. I noen av disse har planlegging av regionalt utbyggingsmønster være et viktig tema, i andre er temaet knapt nok omtalt. Variasjonene av fokus i studiene er stort. Flere studier er opptatt av aspekter enten av arealbruk (fortetting, lokalisering av virksomheter osv) eller av transport (parkering, vegutbygging, kollektivtransport, restriksjoner på bilbruk osv). Andre studier er nettopp opptatt av samordningen mellom de to politikkområdene arealbruk og transport. Studienes relevans for planlegging av regionalt utbyggingsmønster varierer stort.

Enkelte studier er opptatt planleggingsfasen – prosessen fram til vedtatt plan, andre er mer opptatt av iverksettingsfasen – om planen har blitt realisert som tenkt. Noen studier er opptatt av planleggingens organisering av enten planleggings- og / eller iverksettingsfasen. Til sist; noen studier er opptatt av planleggingens effekter – om den har ført til måloppnåelse.

For det tredje er studiene langt fra ensartede når det gjelder metodebruk. Ulike målemetoder kan gi ulike resultater og ulikt grunnlag for å trekke generelle kon-

⁵ I Planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001:7) omfatter regional planlegging interkommunal planlegging, planlegging på fylkesnivå og planlegging på tvers av fylkesgrenser. Her heter det at: *”Regional planlegging er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået, og for å ”oversette” og tillempe nasjonale retningslinjer til ulike lokale forhold... Viktige oppgaver knyttet til blant annet samferdsel og infrastruktur, kystsone-, vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre og bolig- og næringsstrukturen, og viktige miljøvernoppgaver lar seg ikke løse i kommunen alene. Planleggingen på slike områder hører hjemme i en regional arena”.*

⁶ I Rundskriv T-2/98 B om nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen skiller man mellom utbyggingspolitikk (utbyggingsmønster) og transportsystem. Her heter det at man bør: *”planlegge utbyggingsmønster og transportsystem i sammenheng”.*

klusjoner. Noen studier er basert på for- og etterundersøkelser og flere datakilder. Mange studier er evalueringsstudier som kun er basert på etterundersøkelser.

Det savnes studier som systematisk studerer endring over tid. Det kan derfor bli vanskelig å svare på problemstillingen om utviklingen det siste tiåret har vært positiv eller negativ mht planlegging av regionale utbyggingsmønstre.

I gjennomgangen av litteratur har vi først og fremst vært opptatt av å oppsummere problematiske forhold knyttet til planlegging av regionale utbyggingsmønstre.

2.1.3 Avgrensning av litteraturstudium

I jakten på kunnskap om planlegging av regionale utbyggingsmønstre har det vært nødvendig å foreta en avgrensning av litteratur. Vi har valgt ut noen relevante publikasjoner om samordnet areal- og transportplanlegging og som belyser planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Det er i rapporten lagt vekt på forskningsbasert kunnskap, noen offentlige utredninger er også gjennomgått. Vi har lagt vekt på nyere litteratur, dvs publikasjoner fra rundt 1990 eller senere.

Vi har valgt å ikke inkludere litteratur om metoder i areal- og transportplanlegging og litteratur om sammenhenger mellom årsak og virkning av ulike virkemidler i SAT-politikken. I stor grad har vi også utelatt litteratur om virkemidler i plan- og bygningsloven (f eks om klager og dispensasjoner og bruk av konsekvensutredninger). Vi har imidlertid inkludert to studier om bruk av rikspolitiske retningslinjer for planlegging og bruk av innsigelser.

Følgende publikasjoner vil bli gjennomgått:

1. Evalueringer fra transportplanarbeidet for de ti største byområdene (TP10) som ble gjennomført rundt 1990:
 - *Behandling av arealbruk og transport i TP10. Del 1: Temaevaluering knyttet til transportplanarbeidet for de ti største byområdene i Norge.* Tjade et al (1992).
 - *Behandling av arealbruk og transport i TP10. Del 2: Dokumentasjon og vurdering av virkemiddelbruk i syv byområder.* Tombre et al (1993).
 - *TP10 som prosess. Hvilke forhold var bestemmende mht organisering, prosess og virkemåte?* Mydske et al (1992).
 - *Mellom fag og politikk. Lokal transportplanlegging i norske byer – Eksempler fra Stavanger, Bergen og Tromsø.* Lerstang og Stenstadvold (1993).
 - *Institusjonelle forutsetninger for en miljørettet samferdselspolitikk. Mulighetene for å iverksette miljøstrategien i lokale transportplaner (TP10).* Spangen (1995).
2. Evalueringer av fylkesplanlegging eller forsøk på samordnet areal- og transportplanlegging i byregioner etter TP10:
 - *Arealbruk og utbyggingsmønstre i fylkesplanen.* Engesæter og Langmyhr (1992).
 - *Fylkesdelplaner som behandler arealbruk. En evaluering av 11 plandokumenter.* Saglie og Tombre (1994).
 - *To skritt fram og ett tilbake. Evaluering av seks forsøk i samordnet areal- og transportplanlegging.* Arge (1995).

- *Samordning eller retorikk? Evaluering av fylkesplanene 1996-1999.* Falleth og Johnsen (1996 a).
 - *Lokal samordning – finnes den? Studier av forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner.* Strand og Moen (2000).
 - *Det umuliges kunst? Bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå.* Lerstang og Stenstadvold (2001).
3. Andre temastudier, evalueringer eller synteserapporter som har stor relevans for planlegging av regionale utbyggingsmønstre:
- *”Den slags vurderinger overlater vi til utbyggerne...” Liertoppen og Vinterbro kjøpesentre i kommunal planlegging.* Bratt (1993).
 - *Arealplanlegging og kostnadseffektivitet. Er offentlig arealplanlegging en kostnadseffektiv måte å styre arealbruk og utbygging på?* Mønnesland et al (1994).
 - *Vegplanlegging etter plan- og bygningsloven. Evaluering av en forsøksordning.* Bråtå (1994).
 - *”Du måkke komme her og bygge der” Evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planlegging.* Johnsen et al (1996).
 - *Innsigelser som virkemiddel i arealplanlegging.* Holsen (1996).
 - *Kommuneinndeling og arealplanlegging. En studie av arealdisponering og planprosesser i Oslo og omegnskommunene 1960-1990.* Falleth og Johnsen (1996 b).
 - *Den vanskelige samordningen – om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker.* Holsen et al (1998).
 - *Miljøbyprogrammet. En midtveisevaluering.* Opedal et al (1998).
 - *Om kollektivtransportens forvaltningsorganisasjon og valg av politiske styringsinstrumenter for å fremme kollektivtransporten.* Osland og Kråkenes (1998).
 - *Mer effektive institusjoner og bedre planlegging. Synteserapport nr 3 fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA).* Nielsen et al (2000).
4. Offentlige utredninger og stortingsmeldinger om planlegging av regionale utbyggingsmønstre:
- Oppsummering av noen offentlige utredninger og meldinger som har tatt opp planlegging av regionale utbyggingsmønstre som tema; fra Gabrielsenutvalget i 1961 til Hovedstadsutvalget i 1997.
 - *Den regionale planleggingen og arealpolitikken.* St meld nr 31 (1992-93).
 - *Regional planlegging og arealpolitikk.* St meld nr 29 (1996-97).
 - *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* NOU 2000:12.
 - *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.* NOU 2001:7.

2.2 Evalueringer fra TP10-arbeidet

2.2.1 TP10 skulle medføre en dreining i transport- og utbyggingsstrategier

Transportplanarbeidet for de ti største byområdene i Norge ble igangsatt av Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet i 1989. Formålet med dette statlig initierte planarbeidet var å endre den rådende planleggingstradisjon innen areal- og transportplanlegging og i stedet bli a:

- Utvikle helhetsløsninger på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.
- Vurdere arealbruk og transport i sammenheng.
- Integre miljøhensyn i planarbeidet på en slik måte at det blir en premiss og ikke bare en konsekvens av planene som legges fram.

Transportplanarbeidet skulle også gi innspill til arbeidet med norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) 1994-97 og norsk jernbaneplan (NJP) 1994-97.

Transportøkonomisk institutt (TØI) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har evaluert transportplanarbeidet. Tre av disse evalueringsrapportene er særlig relevante i søket etter kunnskap om planlegging av regionalt utbyggingsmønstre. Tjade et al (1992) og Tombre et al (1993) har evaluert hvordan arealbruk og transport ble behandlet i TP10. Videre har Mydske et al (1992) studert hvilke forhold lokalt og sentralt som har vært bestemmende mht organisering, prosess og virkemåte.

Den nevnte evaluering av TP10 begrenset seg til planprosessen, innhold, metoder, planprodukter og vedtak. Det er ikke gjort en tilsvarende helhetlig evaluering av hvordan det har gått med TP10 arbeidet på lengre sikt. Vi vet likevel noe, TØI har fulgt opp hvordan transportplanarbeidet har blitt iverksatt i noen utvalgte bymråder. Lerstang og Stenstadvold (1993) har gjort case-studier i Stavanger, Bergen og Tromsø. Spangen (1995) har undersøkt hvordan mulighetene var for å iverksette miljøstrategien i transportplanen for Drammensregionen.

2.2.2 Behandling av arealbruk i TP10

Tjade et al (1992) undersøkte hvordan arealbruk ble behandlet i TP10. Problemstillingene som ble reist i evalueringen gjaldt innhold og angrepsmåte for planarbeidet og prosess og organisasjon. Ikke alle problemstillingene ble like grundig tatt opp.

- Hvilken plass hadde vurderingene av arealbruk i planarbeidet, og hvor godt ble disse reflektert i anbefalt strategi / handlingsplan?
- Hvor godt var relasjonene mellom arealbruk og transport belyst, og hvor stor plass fikk dette i sluttdokumentasjonen?
- Hvordan var arbeidet mht å kunne samordne interesser og finne helhetsløsninger på tvers av sektorer?

- Hvilke vesentlige forskjeller var det mellom byområdene i vurderinger, analysemetoder og anbefalinger?
- Hvilke forutsetninger for arealbruk (befolkning, arbeidsplasser, boligtettheter osv) ble lagt til grunn?
- Hvilke virkemidler ble etterlyst for styring av arealbruken, og hva ble forventet fra ulike nivåer; kommunene, fylkesmyndighetene og statlige myndigheter?
- Hvordan ble resultatene presentert overfor politiske myndigheter og med sikte på informasjon og samarbeid i forhold til organiserte interesser og folk flest?
- Hvordan ble arealbruk tatt opp i konsekvensanalysene?
- Hva var de viktigste forutsetningene for oppfølging og videreføring for å kunne sette den foreslåtte utbyggingsstrategi ut i praksis?

Den metodiske framgangsmåten i evalueringen var basert på:

- Studie av hovedrapporter og delrapporter om arealbruk i 8 av de 10 byområdene (Tromsø og Oslo / Akershus var ennå ikke fullt ut dokumentert da).
- Retningslinjer og veiledningsmateriale fra den sentrale veiledningsgruppen for TP10.
- Oppsummeringsrapport fra seminar om TP10-arbeidet i Drammen, januar 1992.
- Tilgjengelig informasjon fra andre evalueringsprosjekter, bl a intervjuer av deltakere i planorganisasjonen.

TP10 var et lokalt styrt planarbeide basert på sentrale retningslinjer og veiledningsmateriale fra en sentral veiledningsgruppe. For arealdelen av TP10 ble det gitt lite veiledning, byområdene valgte derfor i stor grad angrepsmåte og detaljeringsgrad selv.

Arealsiden, spesielt på kommunalt nivå, syntes å ha vært i godt inngrep med TP10-organisasjonen så vel i temagrupper som på høyere nivå i planorganisasjonen. Deltakere som representerer arealsiden framsto som aktive deltakere i planprosessen, som initiativtakere og som betydningsfulle aktører i utredningsarbeidet. Det var likevel funn som tydet på at arealdelen i TP10 hadde større symbolverdi enn reell verdi. F eks var det færre deltakere som oppga at byområdene hadde lagt sterk vekt på samordning av arealbruk og transport enn det var deltakere som trodde at TP10 ville medføre en slik samordning.

Rammene for planarbeidet gjorde det vanskelig å utrede arealbruk tilstrekkelig og å vurdere arealbruk og transport i sammenheng. TP10 skulle levere innspill til norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) 1994-97. Sammen med korte tidsfrister for planarbeidet førte dette til prioritering og vurdering av vegnettet framfor utredning av andre tema. De til dels store forskjellene mellom ulike deler av planarbeidet når det gjelder tidsperspektiv, detaljerings- og konkretiseringsgrad og forutsetninger

for gjennomføring gjorde det vanskelig å få til en helhetlig og samordnet planlegging.⁷

Byområdene hadde stort sett fulgt anbefalt hovedangrepsmåte i planarbeidet, dvs en synoptisk eller rasjonell planlegging med problemdiskusjon, målformulering, virkemiddeldiskusjon og konsekvensanalyser. Alle byområdene opererte også med scenarier som veiledningsgruppen hadde anbefalt, om enn på noe ulik måte.

Det var manglende veiledning om hvordan utbyggingsstrategiene burde vurderes.⁸ Totalinntrykket er da også at utbyggingsstrategiene i byområdene er til dels mangelfullt belyst med hensyn til sentrale vurderingskriterier for virkninger i transportsektoren og for forvaltningen av arealressursene og offentlig økonomi.⁹ Mer veiledning kunne sannsynligvis ha gitt et bedre resultat. De ulike byområdene hadde forskjellige behov for å utrede andre forhold knyttet til arealbruk og utbygging og utarbeidet derfor i tillegg ulike temarapporter.¹⁰ Det gjennomgående inntrykk var at resultatene fra disse temarapportene i liten grad ble trukket fram eller benyttet i hovedrapporten, (et unntak var planene for Bergensområdet og Nedre Glomma).

Trafikkberegninger stod sentralt i de fleste transportplanene. For belysning av sammenhenger mellom arealbruk og transport var dette begrenset av beregningsmodellene og anvendelsen av disse som var lite tilpasset formålet.¹¹ Byområdene

⁷ Som eksempel på dette ble det trukket fram langt mer usikkerhet for gjennomføring av utbyggingsstrategier og strategier for kollektivtilbudet enn for vegprosjektene i innspillene til NVVP 1994-97. Planene viste at strategiene for utbygging av hovedvegnettet i liten grad syntes å være samordnet med utbyggingsstrategiene (arealbruk og lokalisering). Enkelte byområder (Grenland, Bergen og Trondheim) opererte med samme vegnett for alle utbyggingsstrategier.

Det varierte hvorvidt: 1) Utbyggingsstrategiene var rent teoretiske eller bygget på konkrete vurderinger av f eks fortetningspotensiale eller om de var basert på vurderinger av aktuelle alternativer ut fra flere hensyn nedfelt i målene for planarbeidet. 2) Om kommunegrenser eller eksisterende planer satte grenser for valg av utbyggingsstrategier. 3) Om planarbeidet var begrenset til sentralkommunen.

⁸ Tjade et al (1992) foreslo derfor aktuelle indikatorer for slike vurderinger. Med bakgrunn i hovedmålene som byområdene trakk opp for utviklingen og årsaks- / virkningssammenhenger som framgikk i beskrivelsene, konkluderte Tjade et al med at disse faktorene burde belyses: 1) Arealforbruk (spesifisert for vegformål og andre formål og med angivelse av jordbruksarealer som går tapt), 2) kostnader for infrastruktur utenom vegsektoren, 3) trafikkarbeid, 4) transportmiddelfordeling og 5) turfrekvens for ulike transportbrukere.

⁹ 5 av hovedrapportene for de 8 byområdene som inngikk i studien viste data for arealforbruk og 3 viste data for kostnader til infrastruktur utenom vegsektoren. 5 hovedrapporter hadde data for transportarbeidet for de ulike utbyggingsstrategiene. Ingen hadde beregnet den isolerte virkningen av transportmiddelfordelingen for de ulike utbyggingsstrategiene eller vurdert turfrekvens for ulike transportbrukere.

¹⁰ Ulike byområder har temarapporter som omhandler: 1) Fortetting, boligstruktur og bomiljø, 2) byfornyning og kulturvern, 3) grøntområder og friluftsliv, 4) naturvern og landskap og 5) regional samordning i utbyggingspolitikken.

¹¹ Transportberegningene rommet flere svakheter mht å belyse sammenhenger mellom arealbruk og transport. Resultatene ga lite svar på de mest sentrale problemstillingene knyttet til arealbruken som virkemiddel for å redusere transportbehovene og bilbruken. Det var også vanskelig å få klarhet i virkningen av de lokale virkemidlene sett i forhold til sentrale virkemidler som var lagt inn når det gjelder økonomisk utvikling. I transportmodellene deles byområdene i soner og trafikken mellom sonene blir beregnet. Det er flere svakheter knyttet til dette: 1) Soneinterne turer fanges ikke opp (må evt beregnes særskilt), 2) soner i ytterområder er større enn soner i sentrale områder,

som i tillegg hadde lagt vekt på andre tilnæringsmåter, som f.eks. teoretiske og empiriske metoder, ga derfor bedre innsikt i disse sammenhengene. Vurdering av arealbruk som konsekvens av transportpolitikk fikk relativt liten plass i TP10. Miljøhensyn ble i flere tilfeller framhevet som argument for foreslåtte hovedveggprosjekter. Tjude et al. påpeker at dette kan være riktig som en kortsiktig vurdering, men at det burde vært påpekt hva virkningene kan bli på lang sikt av en slik opptrapping av hovedvegutbyggingen som lå inne i planforslagene.

TP10-arbeidet var et tverrsektorielt planarbeid og ville nødvendigvis inneholde en rekke målkonflikter. I stedet for å identifisere og løse slike konflikter, var transportplanarbeidet preget av mangelfull konfliktdrøfting. De fleste byområder drøftet virkemidler uten i tilstrekkelig grad å vurdere målkonflikter. Det var også få som belyste hvordan prioritering av mål og valg av virkemidler slår ut overfor ulike interessegrupper. Stort sett har prioritering av mål skjedd implisitt ved valg av virkemidler. Dette har medført en tilsløring av hvilke prioriteringer som egentlig har blitt gjort både under utredning av alternativer og valg av handlingsplan. I de fleste byområder stod styrking av bysentraene som et sentralt mål. Det var imidlertid få byområder som tok opp en grunnleggende drøfting av en helhetlig transport- og lokaliseringsspolitikk for å oppnå dette målet. I stedet unngikk flere byområder å gå inn for styrking av arealbruk eller avgifter knyttet til lokaliseringsspolitikken som virkemidler. Det ble påpekt at slike virkemidler var politisk kontroversielle. Enkelte etterlyste slike virkemidler fra sentralt hold. Resultatet ble at bysentraenes framtid i stor grad har blitt et spørsmål om tilgjengelighet og parkeringspolitikk.

Fra resultatene av transportplanarbeidet, syntes følgende utfordringer å være de største, mht. å legge til rette for en ny areal- og transportpolitikk:

- Avgifter med sikte på å begrense bilbruken i byområdene.
- Styrking av økonomi og organisasjon i kollektivsektoren.
- Fortetting i eksisterende boligområder og tettere boformer.
- Løsninger av arealbrukskonflikter knyttet til "transportstrategisk" utbygging.

De byområdene som ga arealdelen forholdsvis stor plass i planarbeidet pekte på at overgang fra feltutbygging til fortetting og utfylling ville kreve en styrking av plan- og utbyggingsapparatet.

Virkemidlene som ellers ble tatt opp av byområdene kan fordeles i tre grupper:

1. Virkemidler for fortetting; a) det kommunale plan- og gjennomføringsapparatet burde styrkes, b) sentrale myndigheter burde legge bedre til rette for finansieringsmuligheter for fortetting f.eks. gjennom Husbanken og 3) det juridiske grunnlaget for gjennomføring av fortetting burde gjennomgås.
2. Virkemidler i lokaliseringsspolitikken; a) rikspolitiske retningslinjer, b) etableringsloven, c) skatteregler, d) parkeringspolitikk og e) miljøavgifter, ble pekt på som aktuelle virkemidler å bruke.

dette kan medføre systematisk overvurdering av reiseaktivitet ved bygging sentralt i forhold til periferert, 3) sonedata er mangelfulle for arbeidsplasslokalisering og 4) sonene reflekterer dårlig nedslagsfeltet for kollektivnettet.

3. Regionale utbyggingsplaner; flere byområder pekte på at det burde utarbeides felles regionale boligprogrammer for å bidra til en samordnet regional utvikling. Det ble reist spørsmål om ikke fylkeskommunen burde gis sterkere virkemidler for å påvirke regional samordning i utbyggingspolitikken. Slik samordning ble imidlertid også påpekt å være et kontroversielt spørsmål. Flere byområder ønsket ingen ”overkommune”. F eks er var det for mange kommuner ønskelig med opprettholdelse av et spredt bosettingsmønster knyttet til eksisterende skolekretser¹².

For å få til det nødvendige samspill av virkemidler, pekte byområdene på behovet for samarbeid mellom myndigheter på ulike nivåer og i ulike sektorer. Dessuten var det ønskelig å få til en åpen planprosess for læring og påvirkning av politikere og opinion for å berede grunnen for etter hvert å få aksept for den politikk som er nedfelt i miljøstrategiene.

Mange deltakere mente at transportplanarbeidet ga faglig mobilisering og et støt til en faglig opprustning. Dette gjaldt både faglig innsikt og økt forståelse for betydningen av å legge et miljøperspektiv til grunn for areal- og transportplanleggingen. Det var derfor grunnlag for å konkludere med at TP10-arbeidet hadde gitt impulser som etter hvert kunne gi gjennomslagskraft for en samordnet transport- og arealplanlegging. I de fleste byområdene var det likevel slik at mye tydet på at TP10 ikke hadde vært en miljøpolitisk snuoperasjon:

- Tiltak for kollektivtransport og sykkelbruk kom stort sett i tillegg til og ikke i stedet for vegprosjekter. Investeringsnivået for utbygging av hovedvegnettet var for de fleste byområdene økt vesentlig.
- Begrunnelsene for økt satsing på vegbygging var bl a at satsing på overføring av trafikk til kollektive transportformer og gang / sykkel ble ansett som usikker mht gjennomføring. Dessuten ble flere hovedvegprosjekter definert som miljøprosjekter når hovedvegen ble lagt utenom bebyggelse. Behovet for økt vegkapasitet ble sjelden trukket frem som begrunnelse.
- Kun et par byområder la fram ganske detaljerte prinsipper for utbyggings- og lokaliseringspolitik med tilhørende forslag til oppfølging. Andre byområder berørte spørsmålet knapt i anbefalte forslag.
- Alle byområder anbefalte satsing på utbygging av gang- og sykkelvegnettet og kollektivtilbudet. Disse tiltakene, sammen med miljøtiltak, havnet imidlertid i kategorien for tiltak der de økonomiske og administrative forutsetningene for gjennomføring var svake, i motsetning til vegprosjektene som var knyttet opp til en plansituasjon med økonomisk forankring og et forvaltningsapparat for gjennomføring.
- En sektorovergripende helhetlig virkemiddeldiskusjon i drøfting av hvordan mål kunne vært oppnådd var savnet i TP10-arbeidet.
- Det etablerte plan- og utbyggingsapparat syntes å være dårlig tilpasset en endret utbyggingsstrategi i retning av planmessig fortetting. Med unntak av hovedvegprosjektene, var status i de ulike byområdene mht oppfølging ganske forskjellig både mht

¹² Dette hadde med lokal identitet og lokalsamfunn å gjøre, og ønsket om å beholde lokal grunnskole, ivareta lokalmiljø og -service med f eks nærbutikk. Enkelte byområder påpekte at kretsmålløsningen lokalt har stått så sterkt politisk at høyere samfunnsmessige driftskostnader ved en slik utvikling har blitt god tatt.

hva som skulle følges opp og hvor sterkt det lokale initiativ for oppfølging syntes å være.

- Enkelte byområder klaget på trang kommuneøkonomi og manglende ressurser til planlegging. De mente også at planlegging var kommet i miskreditt og at TP10-arbeidet ikke måtte avsluttes før det ga konkrete resultater, ellers ville planleggingen komme i ytterligere miskreditt.

Hovedkonklusjonen i Tjade et al sin evaluering var at hva som kunne komme ut av TP10 ville være avhengig av en mer helhetlig oppfølging. Strategiene som skilte seg fra foreliggende planer og datidens praksis, burde konkretiseres og nedfelles i politiske vedtak, herunder slike som omfattet den økonomi og organisasjon som vil være nødvendig for gjennomføring.

Dersom miljøstrategiene ville bli fulgt opp, for eksempel for byutvikling og kollektivtransport, ville dette i neste omgang kunne påvirke planer for andre områder, f eks senere innspill til NVVP.

En helhetlig oppfølging ville for arealpolitikken del bl a innebære:

- Politisk forståelse for en sterkere styring av arealbruken, også i form av politisk styring på tvers av kommunegrensene.
- Det trengs både et mer stabilt langsiktig perspektiv i arealpolitikken og en mer konsekvent kurs i enkeltbeslutninger om arealbruk og lokalisering. Arealbruksstrategiene må forankres i fylkes- og kommuneplaner som inkluderer transport.
- Offentlige myndigheter bør også gå foran med et godt eksempel i lokalisering av offentlige funksjoner.

De få politiske signalene Tjade et al fant i TP10 syntes å gå i retning av forsiktighet mht å endre gjeldende politikk. Vilje til å snu utviklingen vises kun i drøfting av virkemidler, men ikke i valg av virkemidler (Tjade et al 1992, s 12):

”TP10 vil bare kunne være begynnelsen... For å få til en mer miljøvennlig byutvikling, trengs en lengre politisk prosess både for å få fram de nødvendige politiske vedtak og for å etablere den organisasjon og de institusjoner som er nødvendige i gjennomføringen”.

2.2.3 Vurdering av virkemiddelbruk i syv byområder

NIBR, ved Tombre et al (1993) vurderte også behandling av arealbruk og transport i TP10 og studerte virkemiddelbruken i syv av byområdene. Tematisk er studien svært overlappende med den tidligere omtalte studien gjort av TØI ved Tjade et al (1992), men synes å være mindre omfangsrik og legger størst vekt på planprodukter og metodebruk i planarbeidet. Evalueringen tok utgangspunkt i følgende spørsmål, hvorav de fem første punktene ble sterkest vektlagt:

1. Hva ble resultatet av planarbeidet i det enkelte byområde? Hvordan ”så ” planproduktet ut i anbefalte strategi, hvordan kunne planproduktet bedømmes?
2. Ble det et produkt som på avgjørende måter avvek fra tidligere areal- og transportplaner? Kunne man snakke om en virkelig ”snuoperasjon”?
3. Hvordan forholdt man seg til tidligere vedtatte planer?

4. Hvilke målkonflikter lå i eller ble bygget inn i planproduktet sett i forhold til de mål som man ønsket å ta hensyn til? Var det f eks konkrete utbyggingstiltak som stod i strid med generelle målsettinger for planproduktet, men som allikevel ble inkorporert i planarbeidet?
5. Hvordan ble det arbeidet underveis i prosessen? Hvilke metoder ble benyttet ved alternativgenerering, ved konsekvensanalyse og ved sammenlikning av alternativer?
6. Hvem var mer eller mindre sentrale aktører i prosessen, og hvilken forståelse hadde disse av arealbruk- og transportproblemstillinger? Kunne den siste typen opplysning bidra til å kartlegge hvorfor den enkelt bys plan så ut som den gjorde?
7. Hvilke framtidige endringer i ”arealbruks- og transport”-relasjoner og -konsekvenser kunne forventes ved realisering av den framlagte planen i den enkelte by?
8. Hva var potensialet for planrealisering? Hvilke virkemidler var nødvendige for å realisere ulike deler av planen?

Evalueringsarbeidet bygget på studier av temarapporter og hovedrapporter fra transportplanarbeidet, og når det gjaldt spørsmålene i punkt 6 ble disse belyst ved å trekke inn datamateriale fra evalueringen av organisering og prosess.

Tombre et al fant at temautredningene om arealbruk og utbyggingsmønstre inneholdt analyser og anbefalinger som representerte en markert kursendring i forhold til tidligere planlegging. De lokale arealplanleggerne hadde ifølge Tombre et al vist hvordan framtidig arealbruk og tettstedsutvidelse kunne bli mindre transportkrevende enn tidligere bolig- og næringsutbygging. Byområdene hadde vurdert en rekke virkemidler for å styre arealbruken, bl a: 1) Boligtetthet, 2) fortetting og 3) lokalisering av boliger og næringsområder. Aspekter knyttet til gjennomføring av fortetting var imidlertid lite utredet. Analysene var også mangelfulle mht hvor i byområdene fortetting skulle realiseres og med hvilke virkemidler fortetting skulle gjennomføres. De sistnevnte funn er sammenfallende med Tjade et al (1992).

Ifølge Tombre et al hadde de fleste byområdene drøftet lokalisering av boliger og næringsområder grundig i forhold til framtidig transportbehov og vurdert lokalisering i forhold til eksisterende kollektivtrafikknett mht å endre reisemiddelfordelingen til fordel for buss og bane.

Til tross for at Tombre et al mener at arealbruk og utbyggingsmønstre er grundig behandlet i temarapporter, så har man funnet svakheter ved sammenheng mellom mål, premisser og konklusjoner i transportplanarbeidet. Arealtemaet har ikke fått like stor plass i hovedrapportene som transporttemaene og særlig vegnett. I noen byområder har premissene for planarbeidet ikke vært i samsvar med TP10-målene. Tidligere planer og vedtak var i flere tilfeller i strid med målene om et konsentrert utbyggingsmønster. Denne typen bindinger kan ha påvirket utarbeidelsen av handlingsplane. I de fleste byområdene var det dårlig samsvar mellom resultatene fra konsekvensutredningene og transportplanens endelige anbefalinger¹³. Også Tombre et al fant svakheter i drøfting av målkonflikter og avveining av hvordan ulike mål var behandlet. Slik fant man at konsekvensanalysene var ufullstendige.

¹³ De miljømessig gunstigste alternativene ble ikke nødvendigvis anbefalt.

I de fleste konsekvensanalysene fant byområdene at en konsentrert byvekst ga best måloppnåelse. Likevel hadde de fleste anbefalinger en strategi for arealbruk som innebar et kompromiss mellom dagens utviklingstendenser og et mer konsentrert og miljømessig gunstigere arealbruksmønster.

Valg av areal- og transportløsninger ble tolket i lys av rammer for ressursfordeling til investering og drift av nærtrafikken i byene. Tombre et al tolker valg av handlingsplan i retning av at det trolig hadde sammenheng med hvilke sektorer som var henholdsvis dominerende og underrepresenterte i planarbeidet¹⁴.

Som i TØIs studie, var man også i NIBRs studie kritiske til bruken av trafikkbergningsmodeller i TP10-arbeidet. Tombre et al stilte spørsmål ved om ressursbruken stod i forhold til verdien av dette arbeidet.

Tombre et al konkluderte med at planproduktene i endelig form kun representerte en moderat kursendring i forhold til tidligere planlegging. Miljøhensynet var med andre ord ikke premissgivende for vedtak og anbefalinger. TP10 ble en transportplanlegging hvor det ble tatt hensyn til arealbruk, men hvor valgte løsninger ikke kunne sies å representere en markert kursendring.

De to studiene av arealbruk og transport er sammenfallende i det som syntes å være hovedforklaringen for utfallet av TP10-arbeidet:

- Institusjonelle forhold, tilordning av økonomiske midler og ulike aktørers roller i TP10-arbeidet syntes å ha representert rammer som ikke begünstiget en snuoperasjon i retning av større miljøhensyn i planarbeidet.
- De lokale politikerne vektla andre forhold i gjennomføringen. Politikerne måtte prioritere mellom ulike kommunale oppgaver og la dermed vekt på andre forhold enn målene for transportplanarbeidet. Dessuten stod kommunene i et innbyrdes konkurranseforhold om f eks skatteinntekter (næringsvirksomhet og arbeidstakere), dette kunne skyve hensynet til en transportreducerende arealbruksutvikling i bakgrunnen.

2.2.4 Hvilke forhold var bestemmende for organisering, prosess og virkemåte?

Mydske et al (1992) evaluerte organisering og prosess i TP10-arbeidet. Evalueringgruppen fokuserte på følgende hovedproblemstillinger:

- Gi en vurdering av statens pådriverrolle og nødvendigheten av statlig initiativ for å få gjennomført lokalt areal- og transportplanarbeid.
- Gi en vurdering av opplegget på sentralt hold når det gjelder organisering, veiledning og liknende.
- Gi en vurdering av institusjonelle og forvaltningsmessige forhold i virkemiddelbruk. Vil transportplanene bidra til å fremme helhetsløsninger uavhengig av formelle ansvarsgrenser mellom forvaltningsnivåene?

Problemstillingene ble belyst ved analyse av et omfattende datamateriale. Man utviklet resultatindikatorer og en analysemodell.

¹⁴ Mydske et al (1992) fant at vegsektoren hadde vært dominerende aktør.

Mht den første problemstillingen, fant evalueringsgruppen at statlig initiativ var nødvendig for TP10 som planleggingsform. Behovet for planlegging var også uttrykt fra lokalt hold, men det var ikke tilstrekkelig for å igangsette en planlegging i den form TP10 representerte. Evalueringsgruppen mente også at et nytt statlig initiativ ville være nødvendig for en fortsettelse av TP10 eller oppstart i andre byer. Det var rammebetingelsene, i form av økonomiske midler, som her syntes avgjørende.

Når det gjaldt organisering og veiledning, fant Mydske et al at TP10 kunne karakteriseres som en desentralisert prosess, med moderat og hovedsakelig faglig styring fra sentralt hold, og relativt stor lokal "fristilling". Vinklingen mot Norsk veg- og vegtrafikkplan førte til sterkt vektlegging av planer for vegbygging. Rammene og tidsfrister for planleggingen la opp til planer som vektla kortsiktige løsninger, satsing på vegutbygging og lokale miljøtiltak og mindre vektlegging av alternative løsninger. Dette ble forsterket av at sentrale myndigheters veiledning mht andre typer tiltak (avgifter, utbedring av kollektivnettet osv) for avklaring av målkonflikter og mht forholdet mellom mål og midler, var mangelfulle eller underkommunisert overfor byområdene. Veiledningens vektlegging av detaljerte faglige utredninger framfor helhetlig strategisk policyutvikling forplantet seg til planprosessen i de enkelte byområdene.

Spørsmålet om institusjonelle og forvaltningsmessige forhold i virkemiddelbruk og om transportplanene bidro til å fremme helhetsløsninger, ble besvart ved å vurdere for det første hvordan TP10 fungerte som nettverk, og for det andre hvor "helhetlige" planene var.

Det første spørsmålet ble belyst ved å se på forholdet mellom sektorene. Planarbeidet ble dominert av vegetaten og byplankontor / byutviklingsavdeling, mens fylkeskommunens samferdselsavdeling, fylkesmannens miljøvern avdeling og miljøetaten i kommunen bidro i mindre grad. En sterkere deltakelse fra f eks kollektivsektoren ville trolig krevd sterkere statlig styring i form av organisatoriske endringer og andre former for tildeling av økonomiske midler. Konklusjonen ble at TP10 ga impulser til organisatorisk innovasjon gjennom etablering av nye fora for framtidig samhandling mellom lokale og sentrale myndigheter, men at den nye typen politikk som TP10 skulle representere, ville kreve andre organisatoriske betingelser enn de som eksisterte da. Mange ga i tillegg uttrykk for at organiseringen kunne ha vært annerledes innenfor de organisatoriske rammer som eksisterte, dette gjaldt bl a politisk forankring som kunne vært bedre og at frivillige organisasjoner kunne vært trukket mer inn i arbeidet.

Det andre spørsmålet, om helheten i planene, var avhengig av hvorvidt miljøhensyn var en premiss for transportplanarbeidet. Dette ble besvart med; nei. Miljøkravene ble hovedsakelig trukket inn som konsekvenser på lik linje med andre mål for transport, sikkerhet, velferd og ressursbruk. Et flertall av byene var opptatt av kortsiktige løsninger på trafikk- og miljøproblemer ved å anbefale en rekke ulike vegprosjekter. Endret arealbruk og utbyggingsmønster var tonet ned, både i hovedrapporter og vedtatte anbefainger. Økt satsing på utbygging av vegnettet ble hovedresultatet av TP10-arbeidet.

Når det gjaldt spørsmålet om regional helhet, fant Mydske et al at i flerkommunale situasjoner var det interkommunale perspektiv ofte lite utviklet. Noen TP10-

områder fulgte i liten grad retningslinjenes anmodning om regionalt samarbeide. I enkelte byer ble planprosessen kritisert for ikke å trekke omegnskommunene nok inn i arbeidet. Byene brukte mye tid på å etablere sine TP10-organisasjoner og avklare forholdet til omegnskommunene¹⁵.

Når det gjaldt spørsmålet om koblingen mellom arealbruk og transport fant Mydske et al mye av det samme som Tjade et al. Koblingen var gjennomgående mangelfull. Sammenhenger mellom arealbruk og transport var forholdsvis lite diskutert i flere hovedrapporter. Argumentasjonen forut for valg av arealbruksalternativ i handlingsplanene var mangelfull i en del TP10-byer. Spørsmålet ble oppfattet som politisk ømtålig når arealbruk ble tatt opp i regionale sammenhenger.

2.2.5 Barrierer mot fornyelse av transportplanlegging i byene?

Lerstang og Stenstadvold (1993) gjennomførte et prosjekt om styringsmuligheter og planprosesser for å kunne utvikle nye rammer for samordnet areal- og transportplanlegging i byene. De tok utgangspunkt i lokale erfaringer fra TP10-arbeidet i Bergen, Stavanger og Tromsø og vurderte disse opp mot relevant teori om planlegging. Studien belyste hvordan lokale planprosesser, fra initiering og organisering, gjennom forprosjekt og hovedprosjekt ledet fram til beslutning og oppfølging av anbefalinger. Hovedproblemstillingen i prosjektet var å vurdere lokale vilkår for å fornye transportplanleggingen, i motsetning til den tidligere omtalte prosess-evaluering (Mydske et al 1992) hvor fokus var rettet mot å gi en helhetlig forståelse av TP10-arbeidet, særlig i forhold til sentrale føringer.

Studien til Lerstang og Stenstadvold var strukturert rundt tre hovedfaser i den lokale planleggingsprosessen:

- *Aktivisering* (idéfasen), med resultatindikator; innovasjonsevne (nye deltakere, nye tema).
- *Beslutning*, med resultatindikator; konflikt og prioriteringsevne (konfliktbehandling, prioriteringsevne).
- *Iverksetting*, med resultatindikator; iverksettingskapasitet (ansvarsfordeling, holdning til samarbeid).

Følgende teoretiske emner ble drøftet og dannet utgangspunkt for analyse:

- Alternative tilnærminger til planlegging.
- Styringsperspektivets sentrale plass i planlegging.
- Mål og middel påvirker planleggingsformen.
- Målformuleringen påvirker rasjonalitet.
- Rasjonalitet påvirkes av makt.

¹⁵ Evalueringsgruppen intervjuet ikke personer i utelatte omegnskommuner og fikk derfor liten kjennskap til hvordan TP10 fungerte på det regionale nivået utover informantenes egen organisasjon.

Studien tok utgangspunkt i følgende datamateriale:

- Tidligere evalueringer fra TP10.
- Plan- og vedtaksdokumenter i de tre utvalgte byene: Bergen, Stavanger, Tromsø.
- Intervjuer med nøkkelpersoner i de tre byområdene.

Funnene til Lerstang og Stenstadvold støtter tidligere funn fra den formelle TP10-evalueringen og gir i tillegg kunnskap om hvordan TP10 så ut til å bli fulgt opp i lokale og sentrale planprosesser.

Noen nye aktører ble involvert i planprosessen, men vegetaten var fortsatt dominerende. Forprosjektrapportene og arbeidet i denne fasen ga få klare svar på innovasjonsmulighetene i de tre byene. Målkonflikter ble i liten grad drøftet i Bergen og Stavanger / Sandnes både i forprosjekt og hovedprosjekt. I Tromsø ble flere konfliktområder drøftet, bl a viktige areal- og vernespørsmål, forutsetninger for prioritering av kollektivtrafikk, spørsmålet om avgifter på biltrafikk og alternativer til fortsatt sterk hovedvegutbygging. Tromsøplanen var også den planen som best klarte å balansere mellom kortsiktige innspill til Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) 1994-97 og langsiktige perspektiver for areal- og transportscenarier. I alle de tre byene var økt tilskuddsbehov og et sterkere statlig engasjement i driften av kollektivtrafikken ønskelig. Lokal innovasjon eller endring i politikk ville i alle byer være avhengig av oppfølging fra fylkeskommunalt og statlig hold. Kommunene alene kunne ikke på egen hånd få til en snuoperasjon i areal- og transportpolitikken. I studien fant man et skille mellom fag og politikk. F eks i fortetnings-spørsmål var fagfolk villige til å gå lengre i å utrede alternative strategier enn politikere. Bergensplanen var først og fremst en faglig utredning og ikke egnet som handlingsprogram. Det var forventninger til kommende arbeid med fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet og kommunedelplan for transport i Bergen. Stavangerplanen var både et kunnskapsgrunnlag og dokumentasjon for mer ressurser i NVVP-prosessen. Tromsøplanen bidro til bedre kommunikasjon mellom aktørene og en forventning om at TP10-arbeidet ble fulgt opp på en organisert måte. I kommunen var det imidlertid skepsis, ut fra behovet for å markere kommunens selvstendige ansvar i samordnet areal- og transportplanlegging.

I den påfølgende NVVP-prosessen var det avvik i vegsjefens innspill og forslagene i transportplanene. Vegsjefene deltok i TP10 men følte seg ikke forpliktet til å binde seg til disse planene siden TP10 var styrt av lokale politikere. NVVP ble sett på som "vegsektorens plan". Vegsjefene syntes å være mer følsom for signaler i egen sektor, f eks fra Vegdirektoratet, enn fra lokale interesser. Bykommunenens kommentar til NVVP-forslagene var at de fortsatt støttet TP10-planen, mens fylkeskommunen i større grad støttet NVVP-forslagene. Fylkeskommunene ble fra bykommunenenes side sett på som aktører for distriktene mer enn representanter for byinteresser. I andre planprosesser var regional byutvikling konfliktfylt i Stavangerområdet. I Bergen viste ulike aktører lite politisk engasjement for fylkesdelplan for transport- og utbyggingsmønster i Bergensområdet. Fylkesdelplanen forholdt seg lite til resultatene fra TP10-arbeidet. Man forventet større grad av oppfølging i kommunedelplan for transport i Bergen. I Tromsø syntes TP10 å få størst betydning for kommuneplanens arealdel og gjennom rammeplan for kollektivtrafikk.

Flere nøkkelaktører i TP10-arbeidet pekte på at finansieringsspørsmålet ville bli en betydelig utfordring i fortsettelsen.

Det var kun i Stavanger at et videreføringsorgan etter TP10-arbeidet var opprettet. I Bergen var det interesse for institusjonell videreføring, men et oppfølgingsorgan var ikke opprettet. Heller ikke arbeidet med fylkesdelplan i regionen hadde så langt bidratt til institusjonelle nyskapninger. I Tromsø var det institusjonell videreføring gjennom en administrativ styringsgruppe som skulle opprette arbeidsgrupper og fremme politiske forslag etter behov. Lerstang og Stenstadvold konkluderte med at den samlede iverksettingskapasitet for planene i de tre byene var begrenset av flere forhold. Stavangerplanen kunne ses mer som en søknad til sentrale myndigheter om mer ressurser, enn en handlingsrettet lokal plan. Bergensplanen framsto som et faglig arbeid med formelt uforpliktende politiske vedtak. Sporene etter TP10 stod i fare for å bli utvisket i Bergen, ettersom det manglet et oppfølgingsorgan. Tromsøplanen hadde både konkrete kortsiktige prioriteringer og langsiktige vurderinger. De fleste aktører mente at planen ville ha konkrete resultater de nærmeste år. Stor usikkerhet var imidlertid knyttet til finansiering av de langsiktige investerings- og driftstiltakene, særlig for kollektivtiltak, og politikernes vilje til å følge opp planarbeidet. Konklusjonen ble derfor at også Tromsøplanen var usikker mht gjennomføring av de anbefalte strategier.

Hovedkonklusjonen i prosjektet var at barrierer mot innovasjon i TP10-arbeidet først og fremst var knyttet til:

- Organisering og tidspress.
- Mangelfull bredde i lokal deltakelse.
- Direkte kobling til eksisterende planleggingsprogrammer som NVVP.

2.2.6 Er det mulig å iverksette miljøstrategien i lokale transportplaner?

Spangen (1995) vurderte de institusjonelle forutsetningene og barrierene for å gjennomføre en miljørettet samferdselspolitikk ved å studere iverksettingen av miljøstrategien fra TP10-arbeidet i Drammen. Hovedproblemstillingen var formulert slik:

- Hvor godt legger dagens institusjonelle rammer til rette for å gjennomføre tiltakene i miljøstrategien og for å kombinere tiltakene til en helhetlig politikk?

Hun stilte dessuten spørsmålene:

- Hvor godt legger de institusjonelle rammebetingelsene forholdene til rette for å gjennomføre tiltak og tiltakspakker i bytransporten som kan redusere luftforurensningene og bidra til at de nasjonale og internasjonale målene blir nådd?
- Hvilke tiltak, blant de som kan gi reduserte luftforurensninger, vil det være lett å gjennomføre fordi de har gode institusjonelle rammebetingelser, og hvilke tiltak vil det være vanskelig å gjennomføre?
- Hvilke tiltak, blant de som kan gi reduserte luftforurensninger, er det lett å planlegge og iverksette sammen, og hvilke er det vanskelig å samordne?

For å svare på disse spørsmålene gjennomførte Spangen en casestudie av oppfølgingen av transportplanen (TP10-planen) i Drammen. Hun studerte de formelle institusjonelle rammene for iverksetting, som omfattet lovverk, myndighetsfordeling, finansieringssystemer og plan- og budsjettssystemer. Studien var godt forankret i nyinstitusjonell teori.

Etter at Drammen vedtok miljøstrategien i 1992, fant Spangen at de offentlige myndighetene i stedet så ut til å ha iverksatt tiltakene i den såkalte "trend"-strategien:

- Drammen kommune la til rette for fortetting i sentrum, men også videre boligbygging på områder utenfor byen.
- Buskerud fylkeskommunes støtte til kollektivtrafikken ble redusert, til tross for at transportplanen for Drammen antydte behov for en dobling av støtten for å nå de ambisiøse målene for kollektivtrafikk.
- Parkeringsavgiftene ble satt ned og det ble gitt tillatelse til nye parkeringsplasser i sentrum, i strid med miljøstrategien.
- Planlagt investeringsnivå på utbygging av gang- og sykkelvegnett fram til år 2002 tilsvarte omtrent forslaget i "trend".

Hovedvegutbyggingen i Drammen fulgte imidlertid i stor grad "miljøstrategien".

Hun fant hindringer for å gjennomføre tiltakene som en helhetlig politikk både i lovverket, i organiseringen av arbeidet, i finansieringssystemene og i plan- og budsjettssystemene. I tillegg til at de institusjonelle forholdene spilte en rolle, gjorde også politiske valg det vanskelig å nå målene i miljøstrategien.

Begrunnelsen Drammen kommune brukte for å ikke begrense biltrafikken i sentrum av byen, var konkurranse med kjøpesentre utenfor byen, både i Drammen og i nabokommunene. Støtten til kollektivtransporten ble kuttet, begrunnet med satsing i videregående skole og helse, samt at fylkeskommunen hadde gjeld. Restriktive virkemidler overfor biltrafikken ble en kasteball mellom staten og kommunen, fordi det ikke var en enkelt myndighet som hadde ansvaret for den lokale transportpolitikken og fordi ingen ønsket å gjennomføre upopulære tiltak.

I Spangens analyse av de institusjonelle rammene viste hun at det var flere forutsetninger som måtte være til stede for at miljøstrategien skulle kunne iverksettes. Et institusjonelt system som legger til rette for det må eksistere. Det vil bli så at det må være lovlig å gjennomføre tiltakene i strategien, det må være klart hvilken myndighet som har ansvar, dvs rett og plikt til å gjøre det og det må finnes rutiner for å planlegge, vedta og finansiere tiltakene. Fravær av institusjonelle rammer, kan være uttrykk for tilfeldige feil og mangler, men også uttrykk for at et tiltak egentlig ikke er prioritert, eller at man ikke ønsker at en konflikt med andre interesser skal bli altfor tydelig.

Når det gjaldt arealpolitikken fant Spangen også her at det både var politiske og institusjonelle grunner til at miljøstrategien var vanskelig å iverksette. Kommunene har sterke virkemidler i arealpolitikken, men problemet er f.eks at det kan oppstå konkurranse mellom kommunene om å få utbyggere til å bygge kjøpesentre i deres kommune. Denne konkurransen kan føre til en arealbruk som gir økt trans-

portvirksomhet, selv om ingen av kommunene egentlig ønsker det. Drammen kommune var redd for sentrumutviklingen dersom det ble lagt restriksjoner på biltrafikken. Spangen stilte spørsmålet om ikke Drammen har blitt fange av sin egen liberale kjøpesenterpolitikk og konkurransen med nabokommunene. Drammen kommune hadde også valgt å fortsette utbygging av et stort boligområde på Konnerud utenfor byen. Dette var et politisk valg, kommunen har mulighet til å styre hvor boliger skal etableres, og valgte en perifer lokalisering selv om det så ut til å være et marked for boliger sentralt i Drammen. Spangen pekte på fylkeskommunens virkemidler i arealpolitikken; muligheter til å vedta rådgivende retningslinjer, for på den måten å påvirke kommunen til å planlegge en arealbruk som er gunstig for fylket, og innsigelsesmuligheter. Hun stilte spørsmål om ikke fylkeskommunen burde ha sterkere virkemidler i arealpolitikken, bl a for å hindre uheldig konkurranse mellom kommunene.

Spangen konkluderte med at de institusjonelle rammebetingelsene var slik at det ikke var en enkelt aktør som kunne føre en samlet transport- og utbyggingspolitikk i et byområde. Felles planer og budsjetter for flere tiltak kunne bidra til at tiltak ble koordinert, selv om de lå i hver sin avdeling eller etat. Dette ble vanskeligere om etatene lå under ulike forvaltningsnivå. For staten, fylkeskommunene og kommunene var det ingen felles planer eller budsjetter som kunne binde sammen tiltakene. Staten hadde formelt sett rett til å koordinere ved å styre kommunesektoren sterkere, men en slik styring kom i konflikt med det overordnede målet om kommunalt selvstyre. Konsekvensen av ansvarsspredningen ble at verken kommunene, fylkeskommunene eller staten kunne føre en samlet transportpolitikk i byene. Tvert imot hadde alle en mulighet til å fraskrive seg ansvar for transportpolitikken og resultatene av den. Staten ville ha bedre mulighet enn andre til å gjøre noe med dette, pga statens myndighet til å kunne endre på rammebetingelsene.

Avslutningsvis ga Spangen de offentlige myndighetene anbefalinger om å vurdere bl a følgende reformer:

- Å endre fordelingen av ansvaret for tiltakene i den lokale areal- og transportpolitikken. Virkemidler burde kunne kombineres lettere; utbygging og drift av lokal kollektivtransport, restriktive tiltak for biltrafikken, utbygging av vegnettet, støyskjerming og andre miljøtiltak.
- Å legge om finansierings- og budsjettssystemene, slik at det ble bedre muligheter for å overføre midler mellom ulike tiltak.
- Å utvikle et bedre finansieringssystem for den lokale kollektivtransporten. Finansiering burde vurderes i sammenheng med organisering av den lokale transportpolitikken.
- Å utvikle lovverket slik at myndighetene lettere ville kunne begrense bilbruken gjennom parkeringsrestriksjoner, f eks gjennom å regulere private parkeringsplasser.
- Å klargjøre hvilke(n) myndighet(er) som burde ha ansvaret for å finansiere og bygge ut infrastruktur for den lokale kollektivtransporten.
- Å gi fylkeskommunen sterkere virkemidler, som f eks å kunne gi bindende retningslinjer overfor kommunene i arealpolitikken.

2.3 Evalueringer av forsøk på SAT etter TP10

2.3.1 Arealbruk og utbyggingsmønstre i fylkesplaner

Engesæter og Langmyhr (1992) tok opp problemstillingen: Hvordan kan miljøhensyn få en bredere plass i fylkesplanenes behandling av arealbruk og utbyggingsmønstre?

De tok utgangspunkt i eksisterende kunnskap om sammenhenger mellom utbyggingsmønstre og ulike miljøpolitiske mål, sammenhenger mellom arealbruk og transport og innen friluftsliv og forvaltning av områder for friluftslivet. I tillegg gikk forfatterne gjennom fylkesplanutkastene fra Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Hedmark, Oppland, Akershus, Rogaland, Vestfold og Østfold for å se i hvilken grad og på hvilken måte planutkastene behandlet arealbruk, utbyggingsmønstre, transport og friluftsliv.

De fant at fylkesplanutkastene i svært ulik grad behandlet eller tok opp utbyggingsmønstre og forholdet mellom transport og arealbruk. Forfatterne mente å kunne øyne en senter - periferi dimensjon her. De fire nordligste fylkene berørte knapt emnet, mens pressfylket Akershus viet det stor plass.

I Akershus hadde man grundig drøftet sammenhenger mellom arealbruk / utbyggingsmønstre og miljøpolitiske målsettinger og hva fylkeskommunen kunne gjøre for å bedre miljøsituasjonen i fylket. Planutkastet hadde klare mål og stort sett konkrete strategier for å gjennomføre disse. Forfatterne savnet imidlertid en presisering av hvilke konkrete tiltak som ville bli satt i verk i forbindelse med strategiene. Under kapittelet om retningslinjer for arealbruk og utbyggingsmønstre var det framsatt seks delmål på bakgrunn av følgende hovedmål:

- Arealbruk og utbyggingsmønstre i Akershus skal endres og utvikles i retning av en bærekraftig utvikling.

Under dette fulgte delmål og strategier om utbyggingsmønstre, næringsutvikling, jordvern, friluftsliv, bomiljø og samarbeid.

De konkrete strategiene i Akershus var for det meste godt i samsvar med offisiell statlig plan- og miljøpolitikk. Forholdet mellom arealbruk og transport burde imidlertid ha vært viet større plass, tatt i betraktning de store utfordringene som finnes på dette tema og i dette tett befolkede området.

I andre fylker med større byer som Engesæter og Langmyhr studerte, f.eks. Vestfold og Østfold, var kommentarene slik:

- Vestfold: *"Vår generelle kommentar er at planutkastet i for liten grad tar opp problemstillinger knyttet til forvaltning av naturressurser generelt, og at problematikken rundt fylkets framtidige utbyggingsmønstre og koblingen mot offisielle miljøpolitiske målsettinger i alt for liten grad er fokusert på."*
- Østfold: *"Forholdsvis generelle målsettinger og strategier. Det burde i større grad bli lagt vekt på koblingen mellom miljøpolitiske målsettinger, samt en langt klarere presentasjon og drøfting av hvordan en konkret tenker seg å realisere målsettingene. Planen mangler med andre ord klargjøring av aktuelle tiltak og ansvarsfordeling."*

Transport og arealbruk blir i liten grad drøftet, og målsettingene / strategiene på dette området er delvis i konflikt med hverandre.”

På bakgrunn av gjennomgangen av de aktuelle fylkesplanutkastene, samt empiri på temaene transport, arealbruk, utbyggingsmønster og natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling, kom forfatterne med følgende forslag til hvordan miljøhensyn kunne få en bredere plass i de framtidige fylkesplanene:

- Målsettinger må i større grad søkes konkretisert.
- Fylkesplanene må inneholde klare arealbruksstrategier.
- Utbyggingsmønster bør utformes gjennom regionale planprosjekter.
- Transport- og arealplanleggingen i fylket må samordnes.
- Arealekspansjonen i byer og tettsteder må begrenses.

2.3.2 Fylkesdelplaner som behandler arealbruk

Saglie og Tombre (1994) gjennomførte en evaluering av 11 fylkesdelplaner som behandler arealbruk, tre av disse omhandlet utbyggingsmønster og transportplanlegging. Hensikten med prosjektet var å beskrive hvordan fylkesdelplanene fungerte som planleggingsinstrument.

Prosjektet tok utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Hva er det som karakteriserer denne første ”generasjon” med planer?
- Hvordan er planene utformet og hvordan er planene som planinstrument?
- Hvilke muligheter for styring ligger i de fylkesdelplanene som hittil er utformet?

Forfatterne gikk gjennom alle 11 fylkesdelplaner som hadde blitt utarbeidet pr august 1993 og som helt eller delvis tok opp arealspørsmål. Undersøkelsen var begrenset til dokumentstudie av planene. Studien drøftet noen av funnene i forhold til spillteori og legitimitet.

De tre planene som tok opp utbyggingsmønster og transport var Transportplan for Nedre Glomma, fylkesdelplan for jernbanen i Vestfold og fylkesdelplan for varehandel og tettstedsutvikling i Hedmark – Oppland.

I vurderingen av hvor godt egnet fylkesdelplanene var som planinstrument, konkluderte forfatterne med at fylkeskommunene i stor grad planlegger tiltak som det er opp til andre aktører å gjennomføre, dette ble pekt på som et problem. Planene varierte mht hvor bredt anlagt planprosessene hadde vært. Planene var også klart forskjellige mht hvilket trinn i planprosessen de var kommet, hvilket forvaltningsnivå de rettet seg mot, og i hvilken grad man satset på overtalelse eller påbud med varsel om innsigelse overfor kommunal arealplanlegging.

I Transportplan for Nedre Glomma (TP10-plan) viste fylkeskommunen en viss grad av styringsambisjon mht arealbruk og lokalisering i kommunene. Fylkesdelplanen for Vestfoldbanen hadde visse styringsambisjoner i forhold til kommunene, men dette var ikke hovedpoenget med planen. Hovedpoenget var å beskrive

konsekvenser av de foreslåtte tiltakene og gi en vurdering av hvordan dette passet inn i de generelle målene for utviklingen i fylket. Fylkesdelplan for varehandel og tettstedsutvikling i Hedmark og Oppland hadde høye styringsambisjoner når det gjaldt kjøpesenteretableringer. Retningslinjene var utformet som klare "regler" eller "påbud" som kommunene må forholde seg til. Brukbarheten som styringsinstrument ville være avhengig av hvor klart formulert disse retningslinjene var.

Saglie og Tombre illustrerte flere eksempler på mulige spillteoretiske fenomener. F eks i Nedre Glomma-regionen var alle kommunene tilsynelatende enige om mål og virkemidler for å begrense bilavhengighet og bruk av bil i regionen. Bl a skulle alle nye boliger bygges tett og konsentreres til kollektivlinjer og knutepunkter. Spørsmålet som da ville reise seg var om den enkelte kommune kunne stole på at alle andre kommuner ville følge opp dette. Hadde man da et solidaritetsspill eller ei? I utgangspunktet ville alle kommuner ønske å tilrettelegge for store boliger på store tomter i pene omgivelser for å tiltrekke seg såkalt attraktive skatteobjekter. Da ville både miljø- og naturvern raskt kunne komme i annen rekke.

Forfattere mente at planene representerte en klar forbedring i forhold til tidligere fylkesplaner mht konkretisering av mål og tiltak og konkluderte med at fylkesdelplanene langt på veg innfridde forventningene til å fungere som styringsinstrumenter.

I drøftingen av fylkesplanleggingens legitimitet, pekte forfatterne på at fylkesplanleggingen var nødt til å forholde seg til de institusjonelle rammer som gjaldt for interaksjonen mellom kommunene og det statlige nivået. De ulike typene interaksjon mellom det kommunale nivået og fylkesnivået kunne beskrives slik:

- *Normative* virkemidler: Forbud, påbud, reguleringsordninger, konsesjonsordninger, avtaler, forpliktelser.
- *Økonomiske* virkemidler: Økonomiske byrder og fordeler, beskatning og bevilgning, avgifter, priser, tilskudd og lån.
- *Pedagogiske* virkemidler: Informasjon, holdningspåvirkning og veiledning.

Foruten innsigelsesinstrumentet, hadde fylkeskommunene i all hovedsak virkemidler i de to siste kategoriene.

2.3.3 Evaluering av seks forsøk i SAT: To skritt fram og ett tilbake

Arge (1995) evaluerte seks forsøk i samordnet areal- og transportplanlegging. Miljøverndepartementet ga i årene 1992-1994 økonomisk støtte til arbeid med samordnet areal og transportplanlegging. Hovedhensikten var å sikre at arbeidet som var påbegynt med TP10, fikk en videreføring med spesiell vekt på bedre samordning av regionalt utbyggingsmønster og vekt på kollektivtrafikken, samt å få prøvd ut RPR for samordnet areal- og transportplanlegging (SAT) i praksis i noen pilotområder. Evalueringen tok utgangspunkt i følgende hensikt:

- Å få fram erfaringer og kunnskap av generell interesse for andre kommuner.
- Å lage en rapport med eksempler på hvordan SAT-arbeidet kunne gjøres.

Evalueringen var en prosessevaluering, begrenset til SAT-arbeidet og til planprosesser av 1-2 års varighet, hvorav flere ikke var helt avsluttet ved gjennomføringen av evalueringen. Fokus var ikke rettet mot hvor godt eller dårlig planarbeidet var absolutt sett, men mot sammenligning av de seks områdene seg i mellom og i forhold til TP10-arbeidet.

Grunnlaget for evalueringen var lokale areal- og transportplandokumenter og andre dokumenter fra planarbeidet i områdene: Nedre Glomma, Nord-Rogaland, Forus, Steinkjer, Hønefoss og Hadeland. Det ble gjennomført samtaler og intervjuer med en rekke lokale aktører i administrasjon og politiske organer, totalt 60 personer. Arge benyttet det han kalte ”dialogmetoden”, kombinasjon mellom intern og ekstern evaluering ved at områdene ble evaluert parvis av tre personer; en fra område A og en fra område B, foruten forfatteren selv.

Arge karakteriserte de seks forsøkene med SAT-planlegging som ”to skritt fram og ett tilbake” i forhold til TP10-arbeidet. De to skrittene fram var først og fremst representert ved mer lokalt initierte planprosesser, større eierforhold til planene lokalt, mer vekt på tema som samordnet regionalt utbyggingsmønster, valg av senterstruktur, næringstransport, grøntstruktur og konkretisering av sykkelvegnett, samt at RPR for SAT ble brukt som rettesnor og fylkesdelplan brukt som formell planform. Tilbakeskrittet var først og fremst representert ved svak konkretisering av arealplaner i flerkommunesituasjoner, vage formuleringer av retningslinjer i fylkesdelplaner, ujevn politisk oppslutning om bruk av fylkesdelplan og ikke tilstrekkelig avklaring gjennom planprosessen av vitale SAT-elementer.

Som en mulig forklaring på den manglende konkretiseringsgraden når det gjaldt fastlegging av regionalt utbyggingsmønster over kommunegrensene, pekte forfatteren på at kommunene ikke nødvendigvis så seg tjent med en slik konkretisering. Kommunene ønsket mest mulig handlingsrom i konkurransen om å kunne trekke til seg virksomheter og befolkning som ville kunne etablere seg i kommunen.

Planinnholdet i SAT-forsøkene var bredere enn i TP10-arbeidet. De temaene som ble minst dekket i TP10 ble bedre belyst i SAT-planene. De rikspolitiske retningslinjene for SAT hadde fått klar betydning for planinnholdet. I TP10-arbeidet var én-kommuner aktive i behandling av arealspørsmålene, mens det i områder med flere kommuner begrenset seg i høyden til et faglig utredningstema. I SAT-forsøkene stod arealbruksspørsmål også sentralt i de fire flerkommunesituasjonene. Fylkeskommunene var tungt inne alle steder, i motsetning til TP10-arbeidet.

Forfatteren pekte på det oppløftende funn at man hadde vedtatt eller forsøkt å få laget fylkesdelplaner, i tråd med paragraf 4.1 i RPR for SAT, i alle de fire flerkommunesituasjonene. Arge pekte imidlertid på at fylkesdelplanene var første generasjons og at de var preget av en hårfin balansegang overfor kommunene mht hva fylkeskommunene kunne mene / anbefale om regionalt utbyggingsmønster.

Forfatteren mente at hovedutfordringen framover ville være å få SAT-filosofien og retningslinjene fra fylkesdelplanene nedfelt i kommunale arealplaner når disse skulle bli revidert. Dette så imidlertid ikke ut til å være et stort problem i forsøksområdene. Hovedgrunnen til dette var at retningslinjene, bortsett fra i Nedre Glomma, fortsatt ga et godt ”slingringsmonn” for den kommunale arealplanleggingen. Det ville derfor være et klart behov for revisjoner av fylkesdelplanene og en gradvis innstramning overfor kommunene.

En viktig forklaring på suksessen i forsøkene var, ifølge Arge, Miljøverndepartementets økonomiske støtte til planarbeidet og de SAT-faglige føringene som var gitt.

2.3.4 Evaluering av fylkesplaner: Samordning eller retorikk?

Falleth og Johnsen (1996 a) evaluerte fylkesplanene 1996-99. Evalueringen tok utgangspunkt i to hovedproblemstillinger:

- Hvordan er nasjonale mål fulgt opp i fylkesplanene?
- Hvordan er fylkesplanprosessene organisert? Her var spørsmålet om fylkesplanens samordningsfunksjon for offentlige instanser i fylket og sektorer i fylkeskommunen sentralt.

Studien tok utgangspunkt i de nasjonale målene formulert for fylkesplanene i rundskriv T-1/94 fra Miljøverndepartementet. Forfatterne gjennomførte innholdsanalyser av fjorten fylkesplaner eller høringsutkast til fylkesplaner, en caseundersøkelse for å kartlegge planprosessene i fire fylkeskommuner (Østfold, Akershus, Vest-Agder og Troms) og en spørreskjemaundersøkelse til fylkesordførere, fylkesrådmenn og fylkesplansjefer i alle fylkeskommunene.

Fylkesplanene fulgte i stor grad opp de nasjonale målene. Det tematiske innholdet varierte lite, men med visse regionale ulikheter. Fylkesplanprosessen var i liten grad arena for politiske prioriteringer og fylkesplanen hadde en begrenset funksjon både for samordning av kommunale og regionale statsetaters virksomhet i fylket og for virksomhet i fylkeskommunen. Fylkesplanprosessen så imidlertid ut til i større grad enn tidligere å ha blitt arena for informasjonsutveksling og kontaktskaping mellom de som deltar i fylkesplanprosessen.

Fylkesplanene vektla områdene nærings-, distrikts- og arbeidsmarkedspolitik, og levekårs- og tjenestepolitikk mer enn i rundskrivet fra MD, mens arealpolitikk ble vektlagt mindre enn i rundskrivet. Det var innenfor arealpolitikk at fylkesplanene varierte mest. Ressursforvaltning var viktig i alle fylkesplanene, mens tettstedsutvikling og arealplanlegging var diskutert i ni fylkesplaner. Det var ikke uventet at fylkesplanens behandling av arealpolitikk varierte ettersom dette er et kommunalt ansvarsområde og arealpolitikk var et nytt tema i fylkesplanleggingen.

Strategiene i fylkesplanene var lite konkrete. Kun to fylkesplaner hadde retningslinjer for areal- og ressursforvaltning. Flere fylkesplaner hadde omtale av fylkesdelplaner og grensegangen mellom disse plantypene syntes å være uklar. Samordnet areal- og transportpolitikk var mer omtalt i sentralt beliggende fylker. I fire fylkesplaner var det poengtert potensielle og reelle konflikter mellom statlige mål.¹⁶

Fylkesplanenes arealpolitikk var mer preget av nasjonale føringer og i mindre grad av regionale føringer. Variasjonene i arealpolitikken var altså mindre enn de regi-

¹⁶ I to av disse fylkesplanene var det eksplisitt nevnt at landbruksinteresser måtte vike i visse situasjoner for å utvikle hensiktsmessige utbyggingsmønstre. I den tredje fylkesplanen var det poengtert at jordvern fortsatt måtte håndheves.

onale ulikhetene skulle tilsi. Fylkesplanene omhandlet i liten grad utbyggingsmønstre mer konkret enn de mål som er beskrevet i RPR for SAT.¹⁷ Det var ingen fylkesplaner som prioriterte mellom geografiske områder for lokalisering av nyetableringer av større næringsvirksomhet som f.eks. stormarkeder eller kjøpesentre eller prioriteringer av områder for boligutbygging. Man kunne kanskje hevde at det i fylkesplaner som fokuserte på stedsforming og tettstedsutvikling, skjedde en prioritering av tettsteder på bekostning av mindre sentrale områder i fylket. En slik tolkning virket lite rimelig, fordi hovedinntrykket var at et av de viktigste målene i fylkesplanene var å opprettholde bosettingsstrukturen. Innholdsanalysen og informantintervjuene viste at det var liten fylkeskommunal styringsvilje i form av vilje til å fremme innsigelser mot kommunale arealplaner som var i strid med intensjonene i fylkesplanen.

Det var påfallende at transportreduserende tiltak kun var diskutert i sammenheng med arealutvikling, og ikke i sammenheng med målet om bedre og oppgradert infrastruktur (veger og jernbane) for å styrke næringsutviklingen. Dette var et uttrykk for at RPR for SAT hadde vært viktig for alle fylkesplanene, men også et uttrykk for at disse kun ble sett i sammenheng med miljø- og arealspørsmål og ikke i næringsutvikling. Dette tydet på at temaene i fylkesplanen i liten grad ble sett i sammenheng. Det kunne også være et uttrykk for at det i fylkesplanene i liten grad ble foretatt regionale politiske avveininger.

Det syntes å være store muligheter for fylkeskommunen selv å styre hvilke aktørgrupper og interesser som skulle bli involvert i fylkesplanprosessen, f.eks. gjennom opprettelse av arbeidsgrupper og valg av tema i planen. Politikerne var sterkest inne i oppstartsfasen og i vedtaksfasen av planarbeidet og det var fylkesutvalget som hyppigst var involvert, i mindre grad hovedutvalgene. Respondentene mente at det var først i vedtaksfasen at de politiske motsetningene og diskusjonene kom til uttrykk.

Evalueringen konkluderte med at fylkesplanen ikke fungerte etter intensjonene i plan- og bygningsloven, hvor det heter at fylkeskommunen skal samordne statens, fylkeskommunenes og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. Fylkesplanen syntes også i liten grad å fungere som regionalt samordnende styringsvirkemiddel. Statlige etater på regionalt nivå overlot i stor grad til fylkeskommunen å iverksette fylkesplanen. Fylkesplanens oppfølging i kommunene syntes å være høyst usikker.

Forfatterne pekte på at de ulike sektorene hadde varierende behov og muligheter for å styre sin virksomhet og at dette kunne være en forklaring på fylkesplanens uklare styringsfunksjon. Særlovgivning og statlige bindinger gjennom blant annet økonomiske overføringer og rundskriv begrenset en rekke sektorers frihet til å endre prioriteringer og praksis. Det syntes også å være få og uklare virkemidler knyttet til fylkesplanen. Iverksetting av planen forutsatte at etatene og kommunene selv la planen til grunn for sin virksomhet, og fylkesplanen hadde i liten grad sanksjonsmuligheter dersom dette ikke ble gjort.

Falleth og Johnsen pekte på ulike strukturelle faktorer som kunne forklare fylkesplanens manglende samordningsfunksjon. Forfatterne pekte imidlertid på at om

¹⁷ I en fylkesplan var det imidlertid et mål å lokalisere utbygging til transportknutepunkter.

man skulle få et mer fullstendig bilde måtte også et makt- og innflytelsesperspektiv trekkes inn som forklaringsfaktor. Motstanden mot samordning kunne også oppfattes som motstand mot myndighetsinnskrenking, handlefrihet og faglig hegemoni. Med et slikt perspektiv ville man trolig i større grad fått avdekket hva som forhindret fylkesplanen i å ha en samordnende funksjon.

2.3.5 Forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner

Strand og Moen (2000) evaluerte tre forsøk på samordnet areal- og transportplanlegging. Prosjektet hadde to siktemål:

- Å få kartlagt hva som karakteriserte en lokal areal- og transportpolitikk (LAT), i hvilken grad og i hvilken forstand denne politikken kunne sies å være samordnet, og hva som syntes å være de politiske og administrative mulighetene for og barrierene mot en LAT i tråd med RPR.
- Å undersøke hvilke effekter i retning av SAT 1990-åras forsøk og reformer som TP10, SAT-forsøk, RPR for SAT, miljøarbeid og vegplanlegging etter PBL hadde hatt.

Studien bygget på litteraturstudium og evalueringer av tidligere forsøk og tre eksempelstudier i Hamar-regionen, Nord Jæren-regionen og Tromsø-regionen. I disse regionene ble plandokumenter og tilhørende politiske vedtak studert og en rekke samtaler med lokale aktører i ulike posisjoner gjennomført. Studien var teoretisk forankret i planleggingsteori og organisasjonsteori, og sentrale begreper som SAT, samordning, institusjon og betingelser for institusjonell endring ble drøftet.

Forfatterne kunne ikke på bakgrunn av tidligere evalueringer trekke noen bastante konklusjoner av utviklingen det siste tiåret på LAT-feltet mht utvikling. Til det var problemstillingene i studiene for sprikende og metodene for ulike. Studiene ga likevel så mye informasjon at de ga grunnlag for å drøfte om det var noe mønster i utviklingen og forsøksvirksomheten de siste 10-12 årene. Forfatterne viste til konklusjonen i Nasjonal transportplan 2002-2011 og sluttet seg langt på veg til den:

- Norske byer og tettsteder lider fortsatt av dårlig samordnet areal- og transportplanlegging. RPR for SAT er ikke gjennomført, selv om vi kan se en klar forbedring de siste årene.

Fortsatt syntes det å være vanskelig å omsette kunnskap om sammenhenger mellom arealbruk og transport til praktisk handling. Det fantes mye kunnskap om barrierer, men påfallende få studier som systematisk tok for seg iverksettingen av de mange forsøkene på SAT på 90-tallet. Vi vet mao ikke så mye om effektene av forsøkene.

Konklusjonen etter å ha studert plandokumenter innenfor SAT i tre regioner de siste tretti år var at det i liten grad var tale om en samordnet utforming av lokal parkeringspolitikk, kollektivtransportpolitikk, vegpolitikk og arealpolitikk. Det syntes ikke å ha vært en bedring over tid, snarere tvert imot. Regionplanarbeider fra 70-tallet viste at datidens planleggere var like orientert mot samordning av areal- og transportplanlegging som 90-tallets planleggere og planer hadde vært.

I Hamar-regionen var det få tegn til samordning i RPR for SAT-forstand. Kollektivtransporten og parkeringspolitikken ble ikke drøftet i et transportmiddelfordelingsspektiv. Miljøverndepartementet tok heller ikke et slikt perspektiv inn i sitt brev om godkjenning av kommuneplan for Hamar. Av positive trekk var bestrøbelser på å fortette innenfor eksisterende utbyggingsområder og å søke nye utbyggingsområder nær eksisterende by- og tettstedsareal.

I Nord Jæren-regionen syntes RPR for SAT å ha spilt en moderat rolle på argumentasjons- og begrunnelsesplanet mht arealbeslutninger. Det var jordvernproblematikk som preget arealvurderingene. Når det gjaldt parkeringspolitikk anså planleggerne det som urealistisk å etablere offentlig kontroll og styring over parkering i bysentraene og ved eksterne kjøpesentra. Kollektivtransportsatsingen syntes å være svakere enn den burde være og mer tilpasset enn samordnet med andre virkemidler. Det var en svakhet at bybanesatsing ikke ble drøftet opp mot vegbygging, vegkapasitet og konkurrerende reisetider med bil.

I Tromsø hadde samordningen på SAT-området vært og var fortsatt svak. Arealbruksutviklingen hadde det siste tiåret utviklet seg positivt, med tettere utnyttelse og sentral lokalisering. Det syntes å ha sviktet i den vertikale samordning; sentrale samferdselsmyndigheter hadde vært relativt upåvirkelige og stive i sin behandling av lokale ambisjoner om å legge til rette for bedre SAT.

Undersøkelsene i de tre regionene viste at Miljøverndepartementet som planmyndighet i hovedsak opptrådte som sektormyndighet for arealdisponering, og som regel ble jordvern prioritert foran bygging i sentrale områder. De syntes ikke i like stor grad å følge opp mål i RPR for SAT om transportomfang og transportmiddelfordeling.

Resultatene fra Tromsø viste at kommunesammenslåing alene ikke så ut til å kunne løse utfordringene for SAT. Da ville situasjonen bli som i Tromsø, og SAT fungerte ikke bedre der enn i de andre regionene bestående av flere kommuner.

Forfatterens hovedkonklusjon kunne formuleres slik:

"...samordning står høyt på dagsorden, men da mer i retorikken enn i den konkrete omgang med virkemidlene. Det skrives om samordnet areal- og transportplanlegging med den største selvfølgelighet, men det gjøres svært sjelden rede for hva det innebærer, hva som gjør at aktiviteten kan kalles samordnet".

2.3.6 Er samordnet areal- og transportpolitikk det umuliges kunst?

Lerstang og Stenstadvold (2001) stilte spørsmålet om bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå var det umuliges kunst. Fokus i deres studie var rettet mot samferdselspolitikken, men planarbeidene de evaluerte; Fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren og Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren, hadde også klare ambisjoner mht å styre eller legge føringer for arealbruk eller å samordne areal- og transportplanlegging i de aktuelle byregionene.

Prosjektets bakgrunn var knyttet til ønsket om å få etablert mer helhet, mer effektivitet og bedre ressursallokering i samferdselspolitikken, både på nasjonalt og på regionalt nivå. Hovedproblemstillingene i prosjektet var knyttet til hva som kan oppnås på det regionale nivået innenfor dagens planlegging og med fokus på:

- Hvilke konflikter ligger i skjæringsflaten mellom effektive sektorprosesser og behov for økt demokratisk styring og legitimitet?
- Hva oppnås av helhet og samordning i planene og står ønsket om helhet i motsetning til en vellykket implementering av planene?
- Hva betyr de institusjonelle rammene for utfallet?
- Hvilke institusjonelle reformer er nærliggende med tanke på en bedre rolledeling nasjonalt – regionalt og en mer helhetlig regional samferdselspolitikk?

Prosjektet var basert på en strukturert studie av planene, utredninger, behandlingsdokumenter og informantintervjuer. I arbeidet hadde forfatterne definert ulike typer forklaringsvariable som grunnlag for datainnsamlingen og analysene. Empiriske funn var sammenholdt med relevant teori der hvor dette var naturlig. De ulike variable ble delt inn i tre distinkt forskjellige grupper: Deskriptive bakgrunnsvariable som beskrev egenskaper ved casene, analytiske variable som kunne bidra til å forklare resultater og utfallsvariable, som representerte dimensjoner som var relevante forbindelse med planenes utfall.

Forfatterne karakteriserte deler av fylkesdelplanen for Jæren som godt samordnet innenfor et meget langsiktig perspektiv på den romlige byutviklingen, men uten at gjennomføringsspørsmål var gitt noen grundig behandling. I fylkesdelplan for Sørkorridoren fant forfatterne noen forhold som kommer inn under betegnelsen moderat samordning, f eks gjaldt dette i noen grad styring av tidsrekkefølge i gjennomføring av tiltakene.

Følgende funn ble gjort mht hva som kunne bidra til å styrke helhetlig planlegging av areal- og transportplanlegging på regionalt nivå:

- For å styrke den horisontale samordningen hadde informantene gitt uttrykk for at et viktig tiltaksområde ville være å styrke fylkesplanenes formelle status og legitimitet i forhold til kommuneplaner og sektorplaner. Dette var i tråd med anbefalinger som Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) hadde gitt. Rettsvirkninger av fylkesplaner for arealdisponering av regional karakter var sannsynligvis en nødvendig, men neppe tilstrekkelig forutsetning. Utvikling av lovgrunnlaget måtte følges av tiltak for å styrke planformens legitimitet gjennom mer direkte former for samarbeid og medvirkning fra kommuner og sektorer.
- Informantene pekte også på at planleggingsmiljøet og -kapasiteten burde bygges ut, også med tanke på at planlegging og oppfølging var en kontinuerlig prosess, som ikke uten videre eller i sin helhet kunne settes bort til konsulentmiljøer.
- Mekanismer som i større grad sikret konsistent atferd mellom statsetater på regionalt nivå, ville også styrke den horisontale samordningen.
- Informantene var opptatt av å få etablert en mer samlet, regional transportetat under folkevalgt styring og med ansvar for investeringer i regional infrastruktur, drift og kjøp av transporttjenester.
- Regjeringens forslag i St meld nr 31 (2000-2001) om å overføre fylkesmannens ansvar for miljø og landbruk regionalt til fylkeskommunen for bedre å se de areal- og ressursbaserte sektorene i sammenheng, kunne ifølge Lerstang og Stenstadvold fungere som en styrke for den type fylkesdelplaner som her var studert. De mente at det

burde være mulig å få til en mer helhetlig regional areal- og transportplanlegging gjennom endringer i ansvars- og oppgavefordelingen.

Lerstang og Stenstadvold pekte også på flere mulige barrierer for en mer helhetlig regional areal- og transportplanlegging. I de senere år hadde institusjonsutviklingen i offentlig sektor i økende grad blitt inspirert av "New Public Management" tankegangen. Samferdselssektoren var en av de sektorene som sterkest var preget av dette. Viktige drivkrefter hadde vært ønske om mer effektiv utnyttelse av ressursene og god overordnet politisk styring av sektoren. Utviklingen skapte utfordringer i forhold til samordning mellom aktørene innen areal- og transportområdet. En kunne oppleve situasjoner med overlappende ansvarsområder som ikke ble avklart. Det kunne også oppstå ansvarshull i gråsonen mellom ansvarsområder og aktørene hadde ikke insentiver til å ta hensyn til eksternaliteter av egen virksomhet. Aktører som tidligere bar preg av å være samfunnsinstitusjoner som ble brukt som politiske instrument for å oppnå målsettinger utover eget virkeområde, var i økende grad blitt organisert som egne resultatområder. I enkelte tilfeller var aktørene splittet opp i separate resultatområder, til dels i konkurranse med hverandre. Fokus på egne resultatområder og manglende insentiver til helhetlig avveining av hensyn, la ikke til rette for samordning på tvers av ansvarsgrensene. Institusjonsutviklingen kunne derfor tolkes å gå i en retning som kunne lede mot økte samordningsproblemer og dermed være direkte i motstrid til en målsetting om utviklingen av en mer helhetlig og samordnet regional areal- og transportpolitikk.

2.4 Andre studier relevante for planlegging av regionale utbyggingsmønstre

2.4.1 Lokalisering av kjøpesentra – opp til utbyggerne

Bratt (1993) studerte to kommuners håndtering av søknader om å etablere bilbaserte kjøpesentra.

Datagrunnlaget var dokumenter og intervjuer med de sentrale beslutningstakerne i begge kommunene Lier og Ås. Emnet ble drøftet i lys av spillteori.

Liertoppen kjøpesenter ble åpnet i 1987. Kommunen vurderte prosjektet som en bygningssak fordi utbyggeren hadde presentert planer som industriell virksomhet, i tråd med reguleringsplanen for det aktuelle området. Først etter at bygget stod ferdig, ble kommunen klar over at formålet var å åpne kjøpesentra. Lier valgte i denne pressede situasjon å gi dispensasjon fra reguleringsplanen. Kommunens behandling av saken førte til innsigelse fra vegsjefen i Buskerud. Tilsvarende gjentok seg ved en senere utvidelse av senteret og vegsjefen klaget saken til fylkesmannen. Fylkesmannen i Buskerud valgte imidlertid å la vedtaket i Lier stå ved lag, men understreket behovet for vegløsninger som vegsjefen hadde påpekt. De vurderingene kommunen gjorde i saksbehandlingen var lokalt begrunnede. Arbeidsplasser, konkurranse med eksisterende sentra i kommunen og trafikale virkninger var hovedmomenter, kommunen så altså ikke dette i et regionalt perspektiv. Dette ble imidlertid vurdert ved utvidelsen av senteret – konklusjonen ble at sente-

ret måtte få utvide for å overleve i konkurransen med kjøpesentra i andre kommuner.

Vinterbrosementet i Ås kommune ble etablert i et område for framtidig ekspansjon, utenfor eksisterende senter. Distriktenes utbyggingsfond (DU) var saksbehandler i forhold til etableringstillatelse og anbefalte ikke dette med henvisning til virkninger på andre butikker i regionen og miljøkonsekvenser. Miljøverndepartementet forsøkte også å stoppe senteretablering men miljøvernministeren var alene og fikk ikke medhold da saken ble tatt opp i regjeringen. De kommunale vurderingene gikk på ønsket om å opprette et handelstilbud i området i kommunen for framtidig ekspansjon, i liten grad bekymring for eksisterende handel i kommunen eller i andre kommuner. Konflikten i forhold til eksisterende kommuneplan og reguleringsplan bekymret lite, selv om kommunen hadde foretrukket et mindre senter enn det utbyggerne hevdet var nødvendig. Miljømessige hensyn syntes ikke å ha spilt vesentlig rolle.

Konklusjonen var at kommunene vurderte kjøpesenteretableringer snevert ut fra hva som på kort sikt tjente kommunen selv. Mye ansvar ble overlatt til utbyggerne, deres vurderinger ble i stor grad tatt for gitt. Lite selvstendig analyse ble utført fra kommunens side.

2.4.2 Arealplanlegging og kostnadseffektivitet

Mønnesland et al (1994) vurderte hvorvidt arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er et kostnadseffektivt virkemiddel for offentlig styring av arealbruk og utbygging. Bakgrunnen for prosjektet var kritikk framsatt mot dagens plansystem fra ulike hold. Representanter fra næringslivet har hevdet at restriksjonene som ligger i planene er kostnadskrevende. Planleggingsprosessene oppfattes dessuten som unødig tidkrevende. Det hevdes dessuten at administrative virkemidler (direkte regulering) generelt er mindre kostnadseffektivt enn økonomiske virkemidler i planleggingen. Prosjektet tok utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Er offentlig arealplanlegging en kostnadseffektiv måte å styre arealbruk og utbygging på?
- Fører planlegging til uhensiktsmessige restriksjoner på arealutnyttelsen?
- Kan arealplanlegging etter plan- og bygningsloven helt eller delvis erstattes av generelle avgiftssystemer som sikter mot å påvirke beslutninger om arealbruk og utbygging blant samfunnets mange handlende aktører?

For å svare på spørsmålene studerte forfatterne offentlige mål for norsk arealpolitikk og de omtalte ulike teoretiske begrunnelser for offentlig planlegging. De drøftet i hvilken grad den norske planleggingspraksis bidro til å fremme målene for arealpolitikken. De gjennomførte en analyse og diskuterte begrepet kostnadseffektivitet. Til slutt vurderte de arealplanleggingen opp mot kriterier for kostnadseffektivitet.

Begrunnelsene for planlegging kunne deles inn i to hovedgrupper:

- *De produktorienterte*; peker på behovet for å planlegge for å oppnå et ønsket resultat.

- De *proessorienterte*; legger vekt på planlegging som en læringsprosess og som middel til å fremme mer demokratiske offentlige beslutninger.

Både økonomisk teori og liberal demokratiteori tilsa at det er behov for planlegging, bl a for å:

- Fremme de kollektive interessene i samfunnet.
- Motvirke eksternaliteter.
- Bidra til informasjonsgrunnlag om langsiktige konsekvenser.
- Bidra til en bedre fordeling av goder.

Forfatterne pekte på at arealplanlegging er et potensielt viktig virkemiddel til å fremme offentlige mål, men ikke tilstrekkelig dersom de samfunnsmessige rammebetingelsene og den politiske viljen ikke var til stede. Det må for det første være politisk vilje til å fremme arealpolitiske mål i konkurranse med andre mål. For det andre må den politiske viljen til styring av arealutviklingen være sterk nok til å sikre fellesskapets interesser overfor private utbyggere. For det tredje må den politiske viljen holde seg stabil over tid, slik at arealbruksløsninger som blir vedtatt i tråd med målene i en planperiode, ikke blir fraveket i den neste.

Forfatterne pekte på at selv om begrunnelsene for offentlig planlegging er til stede, så var det ikke nødvendigvis regulering eller administrative virkemidler som måtte brukes. Skatter og avgifter kunne være et alternativ. Bruken av virkemidlene burde være avhengig av hvor effektive virkemidlene er til å nå samfunnets mål.

Konklusjonen til forfatterne var at det er behov for arealplanlegging for å nå viktige offentlige mål, og at dagens juridiske virkemidler egner seg bedre enn et eventuelt avgiftsbasert system til å styre utviklingen i tråd med planene. De viktigste begrunnelsene for dette var knyttet til følgende:

- Arealplanleggingens kompleksitet og detaljrikdom. Reguleringsbaserte systemer for arealplanlegging kan takle dette bedre enn generelle virkemidler som avgifter.
- Areal er dessuten en begrenset ressurs og tiltak er ofte irreversible. Dette tilsier behov for en politisk og demokratisk prosess som alternative avgiftsbaserte systemer ikke vil kunne ivareta.

2.4.3 Vegplanlegging etter plan- og bygningsloven

Bråtå (1994) evaluerte forsøk med vegplanlegging etter plan- og bygningsloven. Etter 1989 skulle all vegplanlegging, etter en overgangsperiode på 5 år, skje etter plan- og bygningsloven. Bråtå evaluerte prøveordningen og så på bl a følgende spørsmål:

- Hvordan er arbeids- og ansvarsfordelingen mellom kommunene og vegkontor?
- Oppstår det uheldige virkninger?
- Blir planleggingen mer samordnet?
- Hvordan er samarbeidsklimaet?

Evalueringen inkluderte to spørreskjemaundersøkelser ("tidligundersøkelse" og etterundersøkelse), casestudie av fire vegprosjekt og en rundspørring pr telefon til vegkontorenes ledere av planlegging på oversiktsnivå i prøvefylkene.

Bråtå fant at planlegging av veger etter plan- og bygningsloven hadde bidratt til bedre samordning mellom vegplanlegging, arealplanlegging og annen planleggingsaktivitet i kommunene. Lovendringen hadde økt kommunenes innflytelse og den demokratiske styringen av vegprosjektene ved at folkevalgte organ hadde fått økt innflytelse. Det hadde ikke vært store problemer knyttet til overgangen til vegplanlegging etter plan- og bygningsloven, verken i form av merarbeid eller forsinkelser i planarbeidet. Vegkontorene oppfattet imidlertid problemene som litt større enn man gjorde i kommunene. Bråtå hadde en rekke forslag til mer praktiske forbedringer man kunne gjøre for å bedre planprosessene.

2.4.4 Evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planlegging

Johnsen et al (1996) evaluerte bruken av rikspolitiske retningslinjer (RPR) i planlegging. Evalueringen tok utgangspunkt i fire problemstillinger:

- Har retningslinjene fått gjennomslag i kommunale og fylkeskommunale planer?
- Har retningslinjene fått gjennomslag i planprosessen?
- Har retningslinjene påvirket arbeidsdelings- og samarbeidsrutiner?
- Hvordan kan eventuelle variasjoner i bruk og gjennomslag forklares?

Studien tok for seg fem retningslinjer som var gjort gjeldende¹⁸:

- RPR for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (RPR for BU)
- RPR for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR for SAT)
- RPR for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden (RPR for OF)
- RPR for planlegging i forbindelse med ny hovedflyplass på Gardermoen (RPR for GM)
- RPR for vernede vassdrag (RPR for VV)

Evalueringen omfattet seks kommuner; Haugesund, Karmøy, Larvik, Sandefjord, Ullensaker og Frogn, og de tilhørende fylkene; Rogaland, Vestfold og Akershus. Datagrunnlaget var dokumentanalyser av kommunale og fylkeskommunale planer og intervjuer med sentrale informanter i kommunene, fylkeskommunene, statlig regionalforvaltning og Miljøverndepartementet (totalt 55 personer).

Forfatterne fant at retningslinjene hadde fått stort gjennomslag i formulerte målsettinger og strategier i fylkesplandokumenter. Fylkesplanene var mer konkrete og ambisiøse i sine målsettinger enn de rikspolitiske retningslinjene, dette gjaldt spesielt planenes anvendelse av RPR for SAT.

¹⁸ I tillegg har to retningslinjer, som gjaldt flyplassutbygging, blitt trukket tilbake.

For kommunale planer hadde RPR hatt forholdsvis stor innflytelse på målsettinger i tekstdelen til kommuneplanene, i flere av planene også mer konkrete enn innholdet i RPR skulle tilsi, spesielt for RPR for SAT. Hovedinntrykket fra studien av kommuneplanenes arealdel i de seks kommunene var at den faktiske arealplanlegging dreiet i en retning som var mer i tråd med målsettingene i RPR. Forslagene til nye utbyggingsområder var i større grad enn tidligere i samsvar med målet om en mer konsentrert by- og tettstedsutvikling, og dermed målene i RPR for SAT, RPR for OF og RPR for GM. Når man imidlertid så alle planlagte områder i arealdelen under ett, både nye utbyggingsområder og områder som også var med i forrige kommuneplanperiode, viste det seg at lokaliseringen av bolig- og næringsområder i varierende grad var i samsvar med RPR. Kommunene så ut til å være fanger av fortidens vedtak og planer, noe som gjør at det vil ta tid å forandre kurs etter nye målsettinger.

Når det gjaldt RPR for SAT kunne intervjuene tyde på at det var kommunalpolitiske målsettinger om utviklingen i kommunen, og ikke RPR for SAT som lå til grunn for arealdisponeringene. Men RPR for SAT ble brukt innenfor det spillerom som de kommunalpolitiske målsettingene ga. I konkrete valg og diskusjoner av ulike arealalternativ var prinsippene i RPR for SAT ett av flere planfaglige kriterier som utvelgelsen tok hensyn til. Flere informanter hevdet at innholdet i RPR for SAT var prinsipper som lå i den fagtradisjon planleggerne hadde, men at retningslinjene hadde ført til en bevisstgjøring av disse prinsippene.

Fylkeskommunene brukte RPR aktivt som premiss i fylkesplanprosessen, og de ble bakt inn i fylkesplanen. Fylkesplanen kunne brukes på tre måter overfor kommunene mht veiledning om RPR:

- Fylkeskommunen kunne synliggjøre statlige føringer i RPR.
- Fylkeskommunen kunne ha en oppdragende rolle overfor kommunene i forhold til RPR.
- Fylkeskommunen burde konkretisere RPR i fylkesplanen, og vise hvordan de kom til anvendelse på regionale forhold.

Regionalt nivå (alle instanser) fulgte opp RPR i sine uttalelser til kommunale planer. Innsigelser ble brukt som virkemiddel for å gi RPR gjennomslag i kommunene. Kommunene sa også at trusselen om innsigelse var en medvirkende årsak til den relativt aktive bruken av RPR i kommunale planer.

Det var administrasjonen og ikke politikerne, som brukte RPR. I lys av dette kunne RPR ha ført til at administrasjonen hadde fått en mer markert rolle i kommuneplanleggingen. RPR hadde ført til økt engasjement i arealpolitikken på regionalt nivå, ved at dette nivået fulgte opp RPR i uttalelser og innsigelser til kommunale planer. RPR-ene hadde også ført til endret vektlegging av ulike hensyn, spesielt politiske målkonflikter. F eks kunne det lett oppstå konflikter mellom jordvern og fortetting, næringsutvikling og opprettholdelse av fast bosetting kontra ivaretagelse av kystsonevernet og maksimal fortetting kontra barns lekeområder.

Dokumentstudien viste til dels usystematiske variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner, særlig mht RPR for SAT. Forfatterne avdekket også systematis-

ke variasjoner, RPR hadde fått større gjennomslag hos administrasjonen enn hos politikerne både på kommunalt - og fylkesnivå.

2.4.5 Bruk av innsigelser som virkemiddel i arealplanleggingen

Holsen (1996) gjennomførte en studie om bruk av innsigelser i arealplanlegging. Følgende spørsmål dannet utgangspunkt for undersøkelsen:

- Hvor mange innsigelser gis, og på hvilket nivå i saksbehandlingen løses de?
- Hvem gir innsigelser?
- I hvor stor grad benyttes såkalt ”varsel om innsigelse” for å gi tyngde bak faglige råd og anbefalinger om konkrete løsninger / endringer i kommunale planutkast?
- I forhold til hvilke substansielle forhold gis innsigelser?
- Hva er utfallet av sakene?
- Hvordan benytter fagmyndighetene innsigelser, sett i forhold til deres veiledningsansvar og generelle kontakt med kommunene?
- I hvilken grad er det samarbeid / samråd mellom de forskjellige innsigelsesgivende myndighetene i kontakten med kommunene og i eventuelle innsigelsessaker?

Studien var i all hovedsak empirisk orientert, men med teoretisk forankring til ny-institusjonell teori. Undersøkelsen tok for seg innsigelsesbruken i to kommuner i hver av de tre fylkene Akershus, Rogaland og Vestfold gjennom en kvantitativ og kvalitativ del som var ment å utfylle hverandre. Spørreskjema ble sendt til fylkesmannsembetene, fylkeskommunene, statens vegvesen, forsvarrets bygningstjeneste, Norges statsbaner, til utvalgte kommuner og samtlige nabokommuner. Politikere og administrativt ansatte med ansvar for planlegging og planfaglig behandling og veiledning ble intervjuet.

Bruken av innsigelsesinstituttet varierte mellom de forskjellige organer som har innsigelseskompetanse. Fylkesmannsembetene ga klart flest innsigelser, statens vegvesen utmerket seg med i stor grad å bruke ”varsel om innsigelse”. Tre firede-ler av sakene ble løst i minnelighet mellom fagmyndighet og kommune, før formell mekling hos fylkesmannen. Resten av sakene ble løst halvt om halvt ved mekling hos fylkesmannen og ved avgjørelse i Miljøverndepartementet. Sakene som havnet i Miljøverndepartementet var derfor bare en brøkdel av totalt antall innsigelsessaker. Det så ut til at litt for mange saker var detaljorienterte, flere mente at bedre dialog tidlig i planprosessen kunne bedre på dette.

Holsen fant at det ble gitt relativt få innsigelser knyttet til arealplanfaglige forhold som f.eks. utbyggingsrekkefølge, utbyggingsmønster, utbyggingsbehov, krav om kommuneplanvurdering og avvik fra kommuneplanens arealdel. Det kunne tenkes flere forklaringer til dette. En forklaring kunne være at fylkeskommunens planfaglige veiledningsapparat fungerte bra. En annen forklaring kunne være at den politiske styringen av innsigelsesgivningen i fylkeskommunen hadde betydning. Holsen pekte på at arealplanlegging ofte ble regnet som lokale forhold det ikke var ”hensiktsmessig” å blande seg inn i. Det lokale selvstyret betydde mer enn det konkrete utbyggingsmønsteret i en region.

Fra regionalt hold ble det framført at balansegangen i det å vurdere hvilke feil og mangler ved kommunale planer man burde slå ned på og hvilke man bare måtte la passere, ble opplevd som vanskelig. De større og mer sentrale kommunene ble oppfattet som mer egenrådige i sitt planarbeid. Samordningen mellom de regionale fagmyndighetene i plansaker i forhold til den enkelte kommune var ofte ikke reell, men preget av at man sørget for at uttalelser og svar til kommunen ble lagt i samme konvolutt. Det syntes å være stort sprik i oppfatninger og praksis i håndtering av innsigelsesbruk mellom fagmyndigheter og fra fylke til fylke. Kommunene uttrykte kritikk overfor manglende helhet og koordinering av det som måtte være av regionale og statlige interesser overfor kommunene.

Holsen konkluderte med at det var vanskelig å hevde at den regionale, og gjennom dette, den nasjonale styringen av den kommunale arealplanleggingen ikke fungerte. Det lokale nivå responderte i stor grad på de krav og ønsker som kom fra regionalt nivå. Men mye tydet på at denne styringen ble for tilfeldig, detaljorientert og spredt til at kommunene helt klarte å forholde seg til den. Det var store forbedringspotensialer til stede. Det viktigste var trolig ikke å fokusere på hvordan man skulle eller kunne forbedre systemet. De rammebetingelser som lå i dette så ut til å være tilfredsstillende. Fokus burde i større grad rettes mot å skape arenaer som gjør at aktørene i systemene klarer å kommunisere på en bedre måte.

2.4.6 Kommuneinndelingens betydning for arealplanlegging

Falleth og Johnsen (1996 b) studerte arealdisponering og planprosesser i Oslo og omegnskommunene for perioden 1960-1990. Hovedproblemstillingen i studien var i hvilken grad den eksisterende administrative (territorielle) inndelingen og funksjonsfordelingen hadde hatt betydning for styringen av arealbruken i hovedstadsområdet. Denne ble konkretisert ved hjelp av fem delproblemstillinger:

- Var det trekk ved utbyggingsmønstre, utbyggingstetthet og nedbygging av arealer i Oslo og Akershus som kunne tilbakeføres til funksjons- og administrativ inndeling?
- Var det mulig å skille ut trekk i andre typer arealbruksformål enn utbygging som kunne tilbakeføres til den administrative og funksjonelle inndelingen?
- Gikk kommunepolitikerne aktivt inn i plan- og beslutningsprosessen for å bruke arealplanlegging som redskap for å tiltrekke seg næringsetablering og ressurssterke innflyttere?
- Ville manglende kontroll fra fylkeskommunen gi seg utslag i mindre hensyn til natur- og miljøinteresser i arealplanleggingen i Oslo kommune? Hadde kontroll fra en fylkeskommune (Akershus) medført at kommunene tok mer hensyn til slike interesser?
- I hvilken grad hadde bruk av innsigelser korrigert for eventuelle effekter av den konkurransen som den territorielle inndelingen av mange kommuner med egen arealplanlegging kunne føre til?

Forfatterne understreket at det var vanskelig å skille ut betydningen av den uavhengige variabelen (kommune- og fylkesinndelingen) fra andre variabler som også påvirket arealbruken i hovedstadsområdet. For å minimere denne usikkerheten ble prosjektet avgrenset geografisk til de kommuner som ble berørt av Oslo tettsted, tidsmessig til etter at Bygningsloven av 1965 trådte i kraft og temamessig til bo-

lig- og næringsutbygginger samt disponering av Marka og strandsonen. Studien bygget på litteraturstudium, statistikk, Oslo kommunes bydelsatlas fra 1995, arealdelen til kommuneplanene og Akershus fylkesplan 1996-99, beregninger av planlagte utbygginger, informantintervjuer av personer i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune og til sist informasjon som Hovedstadsutvalget hadde samlet inn (planstatus, bemanning og spørreundersøkelse til alle kommuner i Akershus).

Hovedkonklusjonen i undersøkelsen var at enkelte trekk ved utbyggingsmønsteret, utbyggingstetthet og nedbygging av arealer mellom kommunene kunne forklares ut fra den administrative inndelingen i hovedstadsområdet. Et fellestrekk i mange kommuner var at det ble lagt ut romslige næringsarealer for å gi kommunen et regionalt konkurransefortrinn. Samlet sett ga det mer planlagt utbyggingsareal enn regionens behov. Det var sannsynlig at slik overdimensjonering ikke bidro til å fremme en effektiv utnytting av utbyggingsarealene. Dette forsterket i så fall presset mot landbruks-, natur- og friluftsområder.

Analysen dokumenterte også at arealdisponeringen varierte mellom kommunene i hovedstadsområdet, bl a som følge av politiske prioriteringer og mål i den enkelte kommune. Fylkesplanen hadde liten betydning for kommunenes arealpolitikk. Regionale statsetater og fylkesmannen la flere føringer på kommunene enn fylkeskommunen. Selv om administrativ inndeling i hovedstadsområdet påvirket arealbruken, var utslagene ikke dramatiske sammenliknet med andre forhold som kommunens beliggenhet i regionen og statlige rammebetingelser.

Litteraturgjennomgangen viste at kommunepolitikerne primært tok lokale hensyn og i mindre grad følte seg bundet av regionale hensyn, bortsett fra de regionale hensyn som ble styrt gjennom innsigelser. Det var begrenset hvor mye Akershus fylkeskommune ivaretok og kontrollerte regionale hensyn i kommunenes arealplanlegging. Den begrensede styringen fra fylkeskommunens side kunne tyde på at Akershus-kommunenes arealplanlegging ikke var gjenstand for sterkere overordnet kontroll for å sikre natur- og miljøhensyn enn Oslo kommunes arealplanlegging. Litteraturgjennomgangen tydet på at interkommunalt samarbeid ikke lå til grunn i kommunale arealplaner. Interkommunalt samarbeid bidro derfor ikke til å løse eller dempe den territorielle konflikten mellom kommunene i Oslo-regionen. I Akershus var det opprettet regionråd i henholdsvis Follo-, Romerike- og Vestområdet. I den grad arealspørsmål var satt på dagsorden, var det ikke for å samordne utbygging og arealdisponering i regionen, men for å kartlegge og utarbeide felles bakgrunnsinformasjon for kommunenes arealplanlegging. Oslo og Akershus har siden 1927 jevnlig opprettet komiteer som har hatt som oppgave å samordne arealplanleggingen i hele regionen. Ingen av disse forsøkene kunne karakteriseres som vellykket. Ofte hadde det strandet på at kommunene ikke godkjente eller vedtok de regionale planene.

2.4.7 SAT i miljøbyprogrammet

Opedal et al (1998) gjennomførte et prosjekt for å undersøke hva statlige og lokale myndigheter har gjort for å få til en mer bærekraftig utvikling i fire av byene som

inngikk i miljøbyprogrammet; Fredrikstad, Kristiansand, Bergen og Tromsø¹⁹. Formålet med rapporten var å undersøke om miljøbyprogrammet var på rett veg midtveis i perioden, om framdriften var tilfredsstillende og eventuelt å peke på forhold som oppmerksomheten i større grad burde rettes mot.

Sentrale spørsmål var:

- Hva ville man med miljøbyprogrammet?
- Hva var gjort for å utvikle miljøbyene i bærekraftig retning?
- Hva hadde byene så langt fått til eller ikke fått til?

Hovedoppgaven i prosjektet var å vurdere forholdet mellom organisering og nye samarbeidsmønstre og forholdet mellom mål og satsingsområder og aktiviteter i miljøbyene. For å svare på spørsmålene utviklet forfatterne et analyseopplegg med kartlegging og vurdering av programarbeidet på statlig nivå og på bynivå. Datamaterialet bygget på intervjuer av i overkant av 80 personer fra sentrale og lokale aktører i miljøbyarbeidet, dokumentstudier og observasjon / deltakelse på møter.

Sammenlignet med tidligere forsøk, som TP10, Trafikk-Oppvekst-Nærmiljø (TON) og Miljøpakkeforsøket, favnet Miljøbyprogrammet bredere, tidsperspektivet var lengre og deltakerne flere både på statlig og lokalt nivå. Hovedideen var å utvikle en helhetlig arbeidsmåte, der løsningen av mange miljøproblem ble sett i sammenheng. Langsiktig planlegging og raske miljøforbedringer skulle trekke i samme retning.

Erfaringene så langt viste at det var oppnådd bred politisk enighet om hovedlinjene i miljøbyarbeidet. Hovedlinjene i miljøbyarbeidet hadde fått en langsiktig forankring gjennom revisjon av kommuneplanene i tre av miljøbyene. Miljøbyene la økt vekt på fortetting i byggesonen, de hadde inntatt en restriktiv linje overfor nye bilbaserte kjøpesentra, og sentrumsområdene var rustet opp.

Signalene om et mer konsentrert utbyggingsmønster hadde så langt ikke blitt fulgt opp med en styrking av kollektivtilbudet. Parkeringsrestriksjoner og vegprising var så langt i liten grad benyttet. Økningen i vegkapasitet i miljøbyene hadde først og fremst lagt til rette for økt biltrafikk. Det var organisatoriske forhold og manglende ressurser som vanskeliggjorde en styrking av kollektivtilbudet. En av hovedutfordringene framover ville være å få til et mer samordnet finansieringssystem for investeringer og drift av ulike ledd i byenes transportsystem.

Regionale myndigheter var i liten grad involvert i arbeidet. Det hadde vært vanskelig å få til et forpliktende samarbeid med fylkeskommunale myndigheter og vegkontorene. Fylkesmannens miljøvern avdeling hadde ved flere anledninger ytret ønske om å bli integrert bedre i arbeidet. På evalueringstidspunktet var det etablert tettere samarbeid med fylkeskommunale myndigheter og vegkontorene i tre av miljøbyene.

De viktigste barrierene mot kursendring i byene hadde vært vanskelige statlige og regionale rammevilkår, manglende politisk vilje lokalt til å ta i bruk hele registeret

¹⁹ Miljøbyprogrammet ble stiftet av Miljøverndepartementet i 1993 og pågikk fram til år 2000. I tillegg til nevnte byer inngikk bydelen Gamle Oslo.

av virkemidler og lokale bremseklosser som deler av handelsstanden og bilistene. Ustabil ressurstilgang i miljøbyarbeidet gjorde også at tiltak måtte vike for andre oppgaver. Byene manglet kompetanse og kapasitet på noen av satsingsområdene, f.eks. kollektivplanlegging. Barrierene viste at en kursendring i miljøbyene i mer bærekraftig retning var en tung operasjon som ville kreve prioritering politisk og ressursmessig både lokalt og sentralt for å lykkes.

2.4.8 Den vanskelige samordningen

Holsen et al (1998) studerte hvordan samarbeidet i praksis foregikk vertikalt (mellom kommuner og regionale myndigheter) og horisontalt (mellom de regionale myndighetene) når de regionale sektormyndighetene tok del i kommunale plan- og byggesaker.

Formålet med prosjektet var:

- Å kartlegge hvordan regionale statlige og fylkeskommunale etaters medvirkning i kommunale plan- og byggesaksbehandling foregår, som grunnlag for:
 - Å analysere og vurdere mulige endringer / forbedringer, og
 - å drøfte hvordan konkrete endrings- / forbedringstiltak vil kunne virke i forhold til forskjellige mål og interesser.

Studien tok utgangspunkt i tidligere studier og teoretisk drøfting av den ideelle planprosess, samordningsbegrepet, institusjonelle roller, interesser og normativitet. Ut fra dette operasjonaliserte og avgrenset forfatterne problemstillingene. Fire mål ble stilt opp for en forbedret samhandling mellom regionalt og lokalt nivå i plan- og byggesaksbehandlingen:

- Kvalitetsmessig forbedring.
- Tidseffektivitet.
- Forutsigbarhet i tid.
- Forutsigbarhet i resultat.

Begrepet samordning ble diskutert innenfor følgende hovedtyper strategier:

- Gjensidig tilpassing.
- Direkte kontroll / tilsyn.
- Standardisering av arbeidsprosess.
- Standardisering av resultat.
- Standardisering av kompetanse.

De vertikale og horisontale virkemidlene for samordning ble gruppert i fire typer, som diskusjonene om målforbedringer forholdt seg til:

- Høringer.

- Konsultasjoner.
- Opprettelse av felles organer for myndighetsutøvelse.
- Avtaler mellom to eller flere organer innbyrdes om bruk av sin kompetanse.

I tillegg ble det gjennomført en egen empiriinnsamling for prosjektet. Først en landsdekkende, kvantitativ undersøkelse (tre spørreskjemaundersøkelser), deretter en kvalitativ caseundersøkelse i fire utvalgte fylker (Akershus, Rogaland, Telemark og Troms).

Forfatterne fant at det ikke så ut til å være noe generelt dårlig samarbeidsklima som hindret samarbeid mellom de regionale fagmyndigheter og mellom disse og kommunene. En analyse av utdanningsbakgrunn og sektorer viste imidlertid at forskjellig fagligkulturelle og sektorkulturelle holdninger til deltakelse i plan- og byggesaksbehandlingen i praksis kunne vanskeliggjøre samarbeid. Det så i tillegg ut til å være en sammenheng mellom utdanningsbakgrunn og arbeidssted, noe som forsterket dette problemet. For å bedre samarbeidet mellom regionale fagmyndigheter, mente forfatterne at det trolig var minst like viktig å arbeide for å forbedre kunnskapen om og forståelsen for andre faglig-kulturelle ståsteder og andre sektors planfaglige interesser som å se nærmere på formelle rutiner, kommandostrukturer og annet som kunne hindre dette. Dette kunne kreve helt andre metodiske grep enn rent organisatoriske eller lovmessige endringer.

I noen grad kunne det se ut som om fylkeskommunene og fylkesmannsembetene hadde sett nytten i å ha jevnlig kontakt med hverandre om kommunale planer, statens vegvesen hadde også kontakt med disse etter behov. For øvrig så det ut som om de ulike regionale statlige sektormyndigheter enten ikke hadde noen tradisjon for å ta del i regionalt samarbeid, eller ikke så nytten av dette. Det så f.eks. ikke ut til at planforum hadde bidratt til å disiplinere disse myndighetene inn i et slikt samarbeid.

Det var et inntrykk at de regionale myndighetene jevnt over hadde relativt begrenset med tid til behandling av hver enkelt plan. Det kunne se ut som om fylkesmannsembetenes kommunal- og samordningsavdelinger (eller tilsvarende) hadde relativt stor belastning pr. årsverk, noe som kunne være til hinder for effektiv, forutsigbar og kvalitativt sett god behandling.

Situasjonsbeskrivelsen av forholdet mellom regionale myndigheter og kommuner i plansaker var preget av enighet om problemområder, men ulike problembeskrivelser. Man var altså ikke enige om hva som var problemene. De problembeskrivelsene som ble gitt var i stor grad farget av ståstedet til informanten. Forfatterne forklarte dette med at rasjonaliteten først og fremst var knyttet til forvaltningsnivå, oppgavefordeling og utdanningsbakgrunn. De kommunale aktørene var først og fremst opptatt av å utøve planaktivitet, mens de regionale aktørene så sin oppgave som å passe på sin sektors interesser.

På grunn av enigheten om problemområdene var det mye som tydet på at et av de viktigste tiltakene man kunne iverksette var å skape rom for fortsatt og bedre dialog mellom representanter for sektormyndigheter og kommuner. Man kan ikke forvente at institusjonelle oppfatninger skal viskes bort, tvert imot bør man forvente at slike føringer på planprosessen alltid vil være der. Man burde i stedet ha

ambisjoner om at en god dialog med tid ville kunne føre til forståelse av andre institusjonelle syn på felles problemer.

Forfatterne tok opp en rekke tiltak som kunne bidra til å forbedre forholdet mellom regionalt og kommunalt nivå:

- Bedre dialog (viktigste tiltak, andre tiltak må ses i lys av dette).
- Felles spesifikasjon fra regionalt nivå av krav til hva kommunene skal gi fra seg når de sender planer til uttalelse.
- Prosedyreregler eller beskrivelse av saksgang ved oversendelse av planer til regionalt nivå.
- Tidsregistrering av saksbehandling hos alle aktører.
- Vitalisering og utvidelse av planforum.
- Formell endring av innsigelsesinstituttet for å sikre bedre praktisering av dette.
- Bedre definisjon av samordningsbegrepet; mht hvordan og hva.
- Økte ressurser til planbehandling på regionalt nivå.

2.4.9 Alternative organisasjonsmodeller for SAT på regionalt nivå

Osland og Kråkenes (1998) gjennomførte en studie om kollektivtransportens forvaltingsorganisasjon og valg av politiske styringsinstrumenter for å fremme kollektivtransporten. Hovedproblemstillingen var formulert slik:

”Hvordan kan en ta i bruk politiske virkemidler / styringsinstrumenter som gjør det mulig i økende grad å fremme kollektivtransportens attraktivitet i byområder, og hvilke organisatoriske endringer kan medvirke til at den offentlige politikken får en slik innretning?”

Studien bygget i stor grad på offentlige dokumenter og forskning på feltet. Forfatterne hadde også gjennomført 23 intervjuer med 28 informanter i ulike posisjoner innen feltet; aktører med ulike posisjoner på alle tre forvaltningsnivå, innen vegetaten, fylkeskommuner og bykommuner, så vel som kollektivtransportselskaper.

Forfatterne viste at det var diskrepans mellom henholdsvis kunnskapsstatus med hensyn til hvilke styringsinstrumenter eller virkemidler som virket og de som ble iverksatt for å fremme kollektivtransporten. Forfatterne ga tre hovedforklaringene på diskrepansen mellom kunnskap og handling:

- Den formelle organisasjonsstrukturen; ansvaret er fragmentert.
- Finansierings- og insentivstrukturene; spillet om vegmidler og midler til kollektivtrafikken skjer innen ulike institusjonelle rammer²⁰.

²⁰ *”Spillsituasjonen innen kollektivsektoren er både preget av at motivasjonssystemet er inadekvat (ved at effektivisering av drift / forbedring av rutetilbud osv ikke gir økt inntjening) og at en i begrenset grad får generert krav og ønskemål ”oppover” i systemet (fylkeskommunen som adressat, men når det er rammetilskudd blir det lite poeng i å fremme eksplisitte krav eller ønsker om ”mer midler” til kollektivtransporten). Innen vegsektoren konkurrerer en om ”friske” statlige midler, slik at disse sjelden oppfattes å være til fortrengsel for andre målsettinger lokalt... Det sentrale poeng i denne sammenheng er slik at en må etablere en finansierings- og insentivstruktur som tvinger aktørene til å se kollektivtrafikk og vegutbygging i sammenheng...”*

- Privatbilismen er institusjonalisert som en overordnet verdi; organisasjonene var f.eks. dominert av kunnskapssystemer / profesjoner og verdisystemer som i begrenset grad var i samsvar med et ønske om å endre transportmiddelfordeling eller -omfang i favør av kollektivtransport.

Osland og Kråkenes konkluderte med at:

”En sentral forklaring på hvorfor en ikke tar i bruk de styringsinstrumenter som en i prinsippet kan ta i bruk for å påvirke transportmiddelfordelingen i favør av kollektivtransporten, er altså at saksområdet er kjennetegnet av en fragmentert organisasjonsstruktur, der de ulike organisasjonene i stor grad er sprunget ut av og forankret i andre problemstrukturer enn dem vi her står overfor”.

Forfatterne ga videre uttrykk for at det overordnede spørsmålet var å etablere et samsvar mellom problem- og organisasjonsstruktur, en organisasjon som kunne ivareta og fremme de løsningsforslag som mange aktører i prinsippet er enige om og som inngår i deres symbolske problemstruktur²¹. De foreslo 4 konkrete organisasjonsforslag med utgangspunkt i en idealmødel. Et av forslagene, ”fylkesalternativet” krevde ikke endringer i dagens organisasjonsstruktur i den forstand at nye organisasjoner måtte etableres, mens de tre andre alternativene, ”det statlige samarbeidsalternativet”, ”det kommunale alternativet” og ”det interkommunale selskapsalternativet” alle overskred den etablerte organisasjonsstrukturen. Idealmødelen bygget på forutsetningen om at den gjelder for byområdene hvor kollektivtrafikken i vesentlig grad har en miljøbegrunnelse i tillegg til velferdsbegrunnelse. En slik organisasjon måtte ifølge Osland og Kråkenes ideelt sett:

1. Ha byområdet som sitt myndighetsområde, dvs. det området som er nødvendig for å få til en samordnet areal- og transportpolitikk innen det området der kollektivtrafikken har en miljøbegrunnelse.
2. Kunne definere målene for den offentlige transportpolitikken innen dette området.
3. Ha herredømme over de viktigste styringsinstrumentene av betydning for å påvirke transportmiddelfordelingen.
4. Ha herredømme over og dermed kunne foreta prioriteringer av de økonomiske ressurser både til infrastruktur (veg og kollektiv) og til drift av ulike kollektivtiltak.
5. Ha kontroll over trafikkregulerende tiltak (som parkeringspolitikk / vegprising) og ha myndighet over og ansvaret for en adekvat samfunnsøkonomisk bruk av ressursene.
6. Være underlagt folkevalgte organer, evt. at de folkevalgte organer innen territoriet sikres representasjon og innflytelse. Dette er nødvendig siden organisasjonen vil forvalte betydelige ressurser på vegne av fellesskapet og vil måtte foreta prioriteringer som i vesentlig grad påvirker samfunnsmedlemmer innen gitte territorier.

²¹ Osland og Kråkenes viser til at det innenfor de fleste organisasjoner på feltet kan observere en avstand mellom ”symbolsk problemstruktur” og ”faktisk problemstruktur”. Den ”symbolske problemstrukturen” er kjennetegnet av at en i dokumenter gir sin tilslutning til målsettinger som både krever at en tar i bruk styringsinstrumenter og økonomiske ressurser som en har herredømme over, og instrumenter og ressurser som andre har herredømme over, og får samordnet bruken av disse på en adekvat måte. Den ”faktiske problemstrukturen” er innrettet mot og relaterer seg til de styringsinstrumenter og økonomiske ressurser som organisasjonen faktisk har herredømme over. I mange tilfeller konkluderer en med at en ikke kan ta disse i bruk, fordi det forutsetter at andre tar i bruk de instrumenter de har herredømme over.

2.4.10 Behov for mer effektive institusjoner og bedre planlegging

Nielsen et al (2000) oppsummerte erfaringer fra forskningsrådsprogrammet LOKTRA (lokal transport- og arealpolitikk) som pågikk i perioden 1993-2000. Fokus i evalueringen var å gi en oversikt over eksisterende kunnskap om institusjonelle og organisatoriske forholds betydning for den lokale transport- og arealpolitikken. LOKTRA skulle gi svar på følgende problemstillinger:

- Hvilke aktører er med ved utformingen av politikken og hvilken betydning har organisatoriske og ressursfordelingsmessige forhold på feltet å si for politikkutformingen; hvordan vedlikeholdes politikken?
- Er valg av metoder og disponeringen av faglige og andre ressurser til transportmodeller og annet verktøy for beslutningsstøtte optimal i forhold til de politiske mål og de verdier som vektlegges i beslutningsprosessene?
- Gir statlige rammevilkår rom for helhet og effektiv lokal areal- og transportpolitikk? Hva er handlingsrommet for lokale myndigheter og hvordan utnyttes dette?
- Hvor godt virker plan- og bygningsloven som styringsverktøy, hva er styringspotensialet og hvordan virker loven som arena for avklaring av regionale problemstillinger?
- Hvordan virker de nasjonale planer for samferdsel som styringsvirkemidler?

Forfatterne definerte først hva den lokale areal- og transportpolitikken var. Deretter strukturerte forfatterne analysen ved bruk av fem ulike komponenter. Dette var i stor grad formulert slik vi har referert til i kapittel 1.1.2.

I tillegg til nevnte komponenter brukte forfatterne metaforklaringer²² for å forklare evt iverksettingssvikt, dvs forklaringer av mer overordnet, samfunnsmessig karakter som utvilsomt også har innvirkning på institusjonelle forhold og organisatoriske løsninger. Forfatterne drøftet også sentrale begreper som institusjon, organisasjon, institusjonell analyse og institusjonell.

Politikkområdets problem var svak gjennomføring av politikernes uttrykte mål. Målene for areal- og transportpolitikken i byområdene hadde i stor grad vært stabile med stor politisk enighet de siste 30 år, i alle fall på et retorisk plan, mht hva man ønsket å oppnå. Når det gjaldt mål for arealbruksmønster i by- og tettstedsregionene hadde det imidlertid vært en endring. Før energikrisen i 1973-74 var det forståelse for at byene måtte ekspandere arealmessig for å løse etterkrigstidens boligproblemer. Mange mente at den voksende biltrafikken krevde en

²² F eks samfunnsmessige trekk, velstandsøkningen, ”drivkrefter” i markedene for areal- og transport, bilens iboende egenskaper, kulturelle trekk osv.

desentralisert utbygging av arbeidsplasser og service, for å avlaste bykjernene for biltrafikk. Beboer- og verneinteresser i bykjernene, jordvern hensyn og ønsker om å styrke tilbudet av arbeid og service i forstads kommunene, bidro også til at byspredning av mange ikke ble ansett å være noe stort problem. Siden midt på 70-tallet har det vært bred politisk enighet om at lokal areal- og transportpolitikk må samordnes for å nå mål om å dempe vekst i transportmengde og at flere skal benytte miljøvennlige transportmidler; kollektivtransport, gå eller sykle, i tråd med det som er nedfelt i RPR for SAT.

Erfaringene fra planlegging og utbygging de senere årene var at arealbruken så ut til å ha klart seg brukbart mot intensjonene i retningslinjene. Det hadde skjedd fortetting og bygging i knutepunkter. Forfatterne pekte på at årsakene til dette først og fremst trolig var at ideene fra planleggingsystemet var i tråd med markedets interesser, men også at arealmyndighetene, fra primærkommunene til topps i Miljøverndepartementet, fulgte opp de signaler som lå i RPR for SAT, om større tetthet, mindre spredning og knutepunktsforsterkning. Samtidig viste studier at planleggingsystemet ofte prioriterte vernehensyn og å unngå nabokonflikter og dermed satte en øvre grense for grad av tetthet, heller enn en minimumsgrad av tetthet. Et annet trekk ved utviklingen hadde vært at større etableringer som sykehus, administrasjonsbygg og høyskoler gjerne ble lokalisert utenfor bysentrene. Staten og fylkeskommunene så med andre ord ikke ut til alltid å gå foran med et godt eksempel på lokalisering i tråd med SAT-målene. Flere studier viste at den kommunale arealplanleggingen i stor grad virket styrende for utviklingen. Det har blitt i stor grad slik man planla – også innenfor eksisterende tettstedsområder. Fortetting hadde vist seg mer krevende enn tradisjonell feltutbygging, men var mulig å få til. To tydelige utfordringer ved kommunal arealplanlegging var overetablering av utbyggingsarealer for å kunne fange opp en ønsket vekst i konkurranse med andre kommuner. Dessuten hadde noen kommuner egne tomteselskap som drev en aktiv eiendomspolitikk, og som hadde et økonomisk resultatkrav over seg. Erfaringer viste at dette lett kunne medføre næringsparker utenfor byene i stedet for rehabilitering og fornyelse av mer sentrale områder, særlig dersom kommunen tidligere hadde gjort tomtekjøp med tanke på ekspansiv utbygging.

Til tross for at arealbruken hadde utviklet seg delvis i positiv retning de siste årene var forfatternes hovedkonklusjon at dagens transport- og arealpolitikk i byområdene, verken er samordnet, effektiv eller miljørettet, vi beveger oss i gal retning mht bærekraftig utvikling. Forfatterne så to måter å redusere gapet mellom mål og handling på:

- Endre målene som offentlige dokumenter har proklamert i en årrekke, eller
- ville og evne å ta i bruk de midlene som kan føre oss til måloppnåelse (dvs endre virkemiddelbruken og institusjonene som setter rammer for den).

Forfatterne fant en rekke forklaringer på gapet mellom mål og resultater:

- *Feil sammensetning av virkemidler i forhold til målene.* Virkemidlene ble ikke effektivt utnyttet eller brukt ukoordinert. Det var i liten grad foretatt reell avklaring mellom målene der de var i konflikt med hverandre. Årsaker syntes å være uklar og oppsplittet ansvarsdeling og en lite adekvat finansierings- og insentivstruktur. Det var ikke samspill mellom utbygging av alternative transporttilbud og bilrestriksjoner el-

ler mellom fortetting og bilrestriksjoner / alternativutbygging. Priser og andre insentivsystemer hadde heller ikke en hensiktsmessig struktur. Valg av tiltak skjedde i stor grad uten hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det positive virkemiddelet ”satsing på kollektivtrafikk” krever samordning med andre transporttilbud som vegbygging og parkering for å ha effekt, dette skjedde ikke pga manglende organisatoriske betingelser.

- *Uhensiktsmessig organisering og arbeidsdeling.* Ansvar for de ulike transportformene og virkemidlene innenfor arealpolitikken, transportpolitikken, parkeringspolitikken og miljøpolitikken var oppdelt på mange aktører. Behovet for samordning og potensialet for endring var størst i byområdene, men mulighetene for samordning minst pga at byene består av flere kommuner (og i Oslo av flere fylkeskommuner).
- *For svak faglig oppfølging.* Det syntes klart at vi i Norge ikke hadde en tilstrekkelig organisasjon, faglig tyngde og arbeidskraft til å planlegge og gjennomføre de virkemidlene som trengs for å snu utviklingen mot SAT-målene. Vi trenger mer fagfolk til arbeidet med ”myke transportpakker”, kollektivtrafikk og utbygging av arealer i byene – kompetanse som avviker vesentlig fra det vi har holdt på med og som de fleste fagfolk kan. Eksempler viste at svikten kunne være grov, bl a i arbeid med konsekvensanalyser og i arbeid med konkret oppfølging av innsigelser basert på RPR for SAT.
- *For lite penger, fagfolk og kunnskap.* Den lokale transportpolitikken ble dominert av vegsektoren pga sterk økonomi, organisering, stor kapasitet og kompetanse på planlegging, samt regionale politiske allianser. Miljø- og kollektivinteressene var svakt organisert og mer utsatt for konkurranse om penger i fylkeskommunene. Nedprioritering av selvstendig planlegging av arealer og transport i bykommunene bidro sterkt til å hindre gjennomføring av vedtatte politiske mål.
- *Ikke systematisk nok oppfølging av resultater.* Det var slående hvor lite fagfolk og politikere syntes å ta hensyn til tidligere utredninger og erfaringer. Vi har også stort sett latt være å undersøke systematisk hvor effektiv strategiene har vært. Manglende areal- og transportstatistikk for byområdene ble påpekt som et betydelig problem.

Mange forslag kunne ifølge forfatterne bidra til mer effektiv gjennomføring av målene:

- *Organisasjonsreformer på regionalt nivå.* Det var bred enighet om behovet for organisatoriske endringer, men ikke om hvilke konkrete løsninger som var best for de ulike byområdene i Norge. Forsøksordninger ble derfor anbefalt. Uansett løsning burde organisasjonen som etableres ha mulighet til å målrette virkemiddelbruken i forhold til de politiske mål og prioriteringer som gjøres for det enkelte byområde. Her ble det bl a anbefalt at overordnede arealplaner på fylkes- og kommunenivå i større grad burde styre mer av byutviklingsmønsteret og lokaliseringene. Fylkesdelplaner for areal- og transportstrukturen kunne bli et viktig styringsinstrument dersom større tiltak bare kunne gjennomføres med grunnlag i en slik plan.
- *Bedre organisering på nasjonalt nivå.* De viktigste forslagene innebar samling av alle transportmidler under Samferdselsdepartementet, etablering av faglige etater for kollektivtransport og by- og arealplanlegging. Dette ble sett på som særlig nødvendig i et land som Norge, tynt befolket, langstrakt geografisk, med svake faglige tradisjoner og med begrenset størrelse på fagkompetansen.

- *Bedre faglig arbeid.* Økt faglig innsats, om nødvendig med bruk av større økonomiske ressurser og større tidsbruk til planlegging og utredning, ville kunne gi betydelige gevinster.
- *Mer effektiv og målrettet virkemiddelbruk.* Dette burde bli å innebære sterkere restriksjoner på byspredning, tilnærmet stans i utlokalisering av sentralt beliggende funksjoner, tilrettelegge for foretting, vegprising og optimal prissetting av kollektivtransport, mindre hovedvegutbygging, ”myke pakker”, satsing på kollektivtransport, utvikling av parkeringspolitiske virkemidler, sterkere restriksjoner på bilbruk, satsing på ”grønn” transport i offentlige etater og i næringslivet, bedre samordning mellom ”positive” og ”negative” virkemidler i transport, bedre samordning mellom arealbrukspolitikk og transportpolitikk og strengere krav om mindre støy og forurensning fra trafikken.
- *Omfordeling av ressurser til nye prioriterte oppgaver.* Dette ville trolig være den mest kontroversielle endring av alle og burde derfor foretas gradvis.
- *Bedre overvåknings- og læringsystemer.* Dette kunne f.eks. innebære effektmålinger, før og etterstudier og lignende. Målet burde være å etablere kunnskapsgrunnlag for en informert samfunnsdebatt og utviklingsstrategi for gradvis samfunnsendring.

Følgende metaforklaringer ble diskutert:

- Oppfatningen om at markedet bestemmer og at styring ikke nytter.
- Manglende reell oppslutning om målene.
- Manglende kriseforståelse.
- Svak stilling for byene i Norge.
- Bilismen som samfunnsinstitusjon.

Avslutningsvis foreslo Nielsen et al. tema for videre forskning. Dette kunne bli å innebære:

- Studier av politikernes opplevelse og forståelse av politikk og virkemiddelbruk på dette feltet, ikke minst fordi måloppnåelsen er relativt svak. Hva er politikernes opplevelse av sine målvedtak, (manglende) gjennomføringskraft, makt og avmakt?
- Studier av ulike grupper - velgere, fagfolk, interesseforkjempere og politikere - reelle og retoriske mål, og samspillet mellom disse mål, faglig atferd og faktisk virkemiddelbruk. Begrunnelses- og legitimitetsaspekter ved ulike virkemidler og tiltak vil antakelig bli særlig relevant på lengre sikt.

2.5 Offentlige utredninger om planlegging av regionale utbyggingsmønstre

2.5.1 Mange offentlige utredninger har anbefalt reformer

Planlegging av regionalt utbyggingsmønster og samordning av areal- og transportpolitikk har vært belyst gjennom en rekke offentlige utredninger og i stortingsmeldinger opp gjennom årene. Flere av utvalgene har vurdert dette tema når de har

utredet den administrative inndelingen i fylker og kommuner eller utredet oppgavefordelingen mellom stat, fylker og kommuner i byregioner generelt eller i hovedstadsområdet spesielt.

Gabrielsenutvalget ble oppnevnt i 1961 for å utrede spørsmålet om revisjon av fylkesinndelingen og eventuelt komme med konkrete forslag til regulering. Utvalget pekte på behov for bedre koordinering av samfunnsplanleggingen og utbyggingen på tvers av nåværende grenser. Blant viktige oppgaver ble bl a nevnt motorveger, forstadsbaner, disponering og klargjøring av arealer til boligformål og næringsvirksomhet. Samordningsbehovene i Oslo-regionen burde etter utvalgets vurdering løses gjennom et effektivt samarbeidsorgan mellom Oslo og Akershus.

I den oppfølgende St meld nr 63 (1967-68) om bolig- og byggespørsmål, uttalte Kommunaldepartementet at det utvilsomt kunne innvinnes betydelige fordeler, om boligbyggingen i Osloområdet kunne planlegges under ett og gjennomføres som én plan istedenfor at et stort antall administrasjoner og folkevalgte organer planlegger hver for seg for å løse boligproblemene i regionen. I meldingen ble det imidlertid ikke tatt stilling til inndelingsspørsmålet, men varslet at det ville opprettes et nytt utvalg for å vurdere samarbeidsformer.

Korenutvalget, NOU 1972:27 om kommunaladministrative ordninger for visse oppgaver i Oslo-området, så to hovedproblemer ved planlegging og utbygging i Oslo-området: Tilpasninger for å oppnå bedre samsvar mellom antall boliger og arbeidsplasser og å kunne se lokaliseringen av arbeidsplasser og boligbygging i en større sammenheng. Det ble ansett som tvilsomt om gjeldende regler for regionplanlegging etter bygningsloven var tilstrekkelig for å sikre en samordnet utbygging. Utvalget anså det som nødvendig å forene regionplanleggingen og ansvaret for løsningen av visse utbyggingsoppgaver på en hånd, og at dette burde være fylkeskommunen.

I *NOU 1984:15 om jordvernpolitikken*, som ble avgitt av en statlig arbeidsgruppe, ble det pekt på at kommuneinndelingen i byområder som utgjorde felles arbeids- og boligområder, var problematisk i forhold til jordvernet, dersom utbyggingsbehovene fortsatt skulle dekkes innenfor den enkelte kommune. Kommunesammenlutning ville være et virkemiddel for å fjerne de administrative og økonomiske hindringene, men arbeidsgruppen pekte samtidig på at underliggende konflikter mellom vern av arealer, samfunnsøkonomi, sosiale og miljømessige hensyn mv fortsatt ville være til stede og måtte løses gjennom planlegging. Arbeidsgruppen vurderte også andre virkemidler, som bl a avgift på bruk av landbruksjord til utbyggingsformål, men dette ble ikke anbefalt, fordi en ikke hadde tro på at avgifter ville påvirke utbyggingspolitikken.

Hiim-utvalget, NOU 1988:34 om gode langsiktige utbyggingsmønstre, tok opp en rekke spørsmål bl a knyttet til kommunestruktur og utbyggingsmønstre. Utvalget viste til at kommuneinndelingen var et problem for fremme av regionale løsninger. Utvalget identifiserte bl a følgende samordningsbehov i flerkommunale områder:

- Behov for felles opplegg for boligbygging ut fra tilgangen på areal og behovet for å sikre nære rekreasjonsområder og unngå press på andre verdifulle arealer.
- Utnytte felles muligheter for å skaffe ny næringsvirksomhet, forene innsatsen i tiltaksarbeidet og unngå uheldig konkurranse mellom kommunene.

- Samarbeide om lokaliseringen av arbeidsplasser og utbygging av sentrene.
- Felles transportløsninger, både for kollektivtransporten og hovedtransportnettet.
- Utnytte muligheter for felles tekniske innretninger, som idrettsanlegg, helseinstitusjoner o.l.

Interkommunale samarbeidsmodeller og særlig en mer aktiv fylkesplanlegging ble fremholdt som nøkler til løsning. Det ble foreslått å gjøre fylkeskommunen til et sterkere regionalpolitisk organ og at fylkesdelplaner måtte knyttes til regionale handlingsprogram som grunnlag for forpliktende bruk av statlige investeringer. Utvalget tok også opp spørsmålet om avgift på omdisponering av landbruksjord. Det anbefalte en slik ordning og foreslo at fylkeskommunene skulle disponere midlene som skulle gå tilbake til kommuner som la til rette for gode utbyggingsmønstre, uavhengig av opphavskommune. Utvalget mente også at det burde innføres en regional utjevningsordning som eliminerer konkurransen om skattebetalere innenfor et regionalt fellesskap, og stilte spørsmål om hvorvidt inntektssystemet medvirket til en slik konkurranse. Dette temaet lå imidlertid utenfor utvalgets mandat, og ble henvist til eventuell utredning i en annen sammenheng.

Christiansenutvalget, NOU 1992:15 om kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring, karakteriserte hovedstadsområdet som landets største inndelingsproblem hvor både kommunegrenser og fylkesgrenser går på tvers av en felles bolig-, arbeids- og tjenesteregion. Utvalget pekte på at utbyggingsmønsteret hadde utviklet seg uten et samlet regionalt perspektiv. Store transportbehov hadde ført til forureningsproblemer, arealknapphet hadde ført til press på friluft- og jordbruksarealer og konkurransen om skattebetalere og næringsetableringer hadde ført til kostnadskrevende utbygging av bolig- og næringsarealer.

Utvalget antok dessuten at den administrative inndelingen medførte store ulemper for tjenesteproduksjonen, ettersom en rekke oppgaver burde kunne styres og planlegges felles for det samlede bysamfunnet. Utvalget pekte også på at inndelingen i hovedstadsregionen kunne innebære et demokratisk problem. Befolkningens bruk av tjenester samsvarte ikke med den geografiske avgrensningen i de folkevalgte ansvar for disse tjenestene. Innbyggere som brukte tjenester i nabokommunen hadde ikke direkte demokratisk innflytelse på utformingen av tjenestene samtidig som de folkevalgte ble ansvarlig for et tjenestetilbud for innbyggere i andre kommuner.

Utvalget anbefalte en prinsippskisse for fremtidig inndelingsløsning der fylkene Oslo og Akershus sluttet sammen, kombinert med en særskilt oppgavefordeling mellom kommunene og den nye fylkeskommunen. Utvalget påpekte at det er usikkert hvilke nye samordningsproblemer et slikt nytt storfylke ville bli stilt overfor. Utvalget antok at det bør gjelde særlige ordninger for funksjonsfordeling, styringssystem og finansieringssystem for den nye fylkeskommunen, sammenlignet med landet for øvrig. Konkret anbefalte utvalget at det burde vurderes om ansvaret for fysisk planlegging, samferdsel, tekniske oppgaver som vann, avløp og renovasjon mm kunne overføres fra kommunene (inkludert Oslo) til den nye fylkeskommunen.

Generelt for byregionene i Norge mente utvalget at mange av problemene kunne tilskrives kommuneinndelingen og at det derfor var et stort reformbehov. Ut fra utvalgets forslag til generelle retningslinjer for fremtidig kommuneinndeling burde derfor kommunene i flere byregioner slås sammen.

I *St meld nr 32 (1994-95) om kommune- og fylkesinndelingen*, ble høringsuttalelsene til Christiansenutvalget oppsummert, samt ytterligere beskrivelser av situasjonen for utvalgte sektorer i hovedstadsområdet presentert. Høringsrunden avdekket enighet i kommunesektoren i området om behovet for reformer. Det var imidlertid uenighet om hvilke løsninger som burde legges til grunn for konkrete endringer. Mange av høringsinstansene mente at en nærmere utredning av konsekvensene av dagens inndelingsforhold burde gjennomføres, før det kunne trekkes konklusjoner om endringer. Flere instanser påpekte at selve oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene (funksjonsfordelingen) burde vurderes spesielt i hovedstadsområdet, i tillegg til inndelingsforholdene. Regjeringen mente at en videre oppfølging i hovedstadsområdet forutsatte grundigere utredninger, gjennom et eget utvalgsarbeid der de berørte partene i området skulle delta, sammen med statlige representanter. Samme dag som meldingen ble lagt frem ble derfor hovedstadsutvalget oppnevnt.

Hovedstadsutvalget, NOU 1997:12 Grenser til besvær - Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet, slo fast at det var et betydelig samordningsbehov for å kunne utvikle et utbyggingsmønster som var i bedre samsvar med de nasjonale og regionale målene for arealbruk, transport og miljø fordi kommunale beslutninger om bolig- og tomtepolitikk, næringslokaliseringer og vernepolitikk, statlige beslutninger fra etater som ivaretok ulike utbyggingsoppgaver og statlige beslutninger fra etater som ivaretok ulike verneoppgaver, ikke var koordinert godt nok i forhold til hverandre. Til sammen førte det til en regional utvikling som ikke lot seg styre godt nok i samsvar med overordnede ønsker og prioriteringer. Hovedstadsutvalget mente at det var av betydning å få til en bedre og mer effektiv regional samordning av de sektoriserte statlige utbyggings- og verneinteressene og å kunne få til en bedre samordning over kommunegrensene i Oslo- og Akershusområdet. Utvalget mente at de påviste svakheter i organiseringen av arealforvaltningen trolig ville forsterkes ved den befolknings- og aktivitetsvekst som Oslo- og Akershusområdet stod overfor. Svakheteene hadde både sammenheng med hvordan oppgaver og myndighet var fordelt mellom forvaltningsnivåene og hvordan regionen var inndelt.

Utvalget henviste til flere andre undersøkelser, bl a Weigård (1991), som fant at frivillig samarbeid på områder som innebærer strategiske avgjørelser som kan favorisere noen kommuner på bekostning av andre, ikke gir effektive resultater. Dette kunne gjelde strategiske avgjørelser som medfører omfordeling av ressurser som arbeidsplasser, boligområder / skattebetalere, kommunikasjonsstilbud, friarealer eller ulemper knyttet til miljø. Studier viste at samarbeid om slike omfordelingstiltak var spesielt vanskelige i byområder med utbyggingspress. Utvalget mente imidlertid at:

”Samarbeid om styring av arealforvaltningen i en flerkommunal byregion som hovedstadsområdet må innebære at en rekke slike omfordelingsvalg må tas”.

Følgende felles konklusjoner kan trekkes ut fra en rekke offentlige utredninger fra 1960-årene og fram til i dag om planlegging av regionalt utbyggingsmønster:

- Det er behov for en mer samordnet regional arealpolitikk.
- Samfunnsutbyggingen i flerkommunale områder bør i prinsippet omfatte funksjonelle regioner som geografisk, befolkningsmessig, næringsøkonomisk og kommunikasjonsmessig hører sammen.
- Man må finne løsninger slik at man unngår å ha beslutningsmyndighet og iverksettelsesmyndighet lagt til ulike nivåer²³.
- Ulike samarbeidsmodeller er forsøkt, særlig i hovedstadsområdet, men disse har ikke fungert²⁴.

Reformforslagene kan oppsummeres i tre hovedalternativer:

1. Endret *administrativ inndeling*, f eks kommunesammenslåing i byregioner.
2. Endret *oppgavefordeling*, f eks at fylkeskommunen får større ansvar og innflytelse i arealpolitikken.
3. Endret *insentivstruktur*, f eks økonomiske virkemidler som stimulerer kommunene til å følge opp regional arealpolitikk.

2.5.2 St meld nr 31 (1992-93) Den regionale planleggingen og arealpolitikken

Stortingsmelding 31 (1992-93) hadde tre siktemål:

- Å drøfte erfaringene med praktiseringen av plan- og bygningsloven av 1985.
- Å drøfte hvordan fylkesplanleggingen og kommuneplanleggingen kan brukes mer aktivt for å fremme hovedprioriteringer for samfunnsutviklingen, herunder også forvaltning av arealer og naturressurser.
- Å presentere mål og prinsipper for en helhetlig arealpolitikk.

De overordnede målene som er grunnlaget for arealpolitikken var formulert slik:

- Å sørge for effektiv utnyttelse av ressursene og legge til rette for økonomisk vekst.
- Å sikre helse, trivsel, sikkerhet og levekår for befolkningen.

²³ Det synes å være en grunnleggende svakhet i både det gamle regionplansystemet og dagens fylkesplansystem at planleggingsansvaret og gjennomføringsansvaret er adskilt (NOU 1997:12, s 57).

²⁴ Weigård (1991) gjennomførte på oppdrag fra Christiansenutvalget en omfattende kartlegging av alle former for interkommunalt samarbeid i landets kommuner. Kartleggingen viste bl a at kommunene rangerer samarbeid om arealplanlegging på bunn sammen med samferdsel og næringspolitisk samarbeid, når de skulle vurdere i hvilken grad samarbeidet hadde gitt konkrete resultater. Erfaringer med samarbeidsmodeller i Oslo og Akershus basert på frivillighet og uten spesielle virkemidler har vist at det har vært svært begrensede muligheter til å oppnå resultater. Samarbeidsutvalget i Oslo og Akershus, har f eks ikke lyktes med å etablere felles planforutsetninger for planlegging i de to fylkene eller trukket hverandre gjensidig inn i hverandres planprosesser på de 20 årene utvalget har fungert, selv om et slikt mål ligger til grunn for det opprinnelige mandatet.

- Å ta vare på naturen og produksjonsgrunnlaget.
- Å sikre landskaps- og kulturminneverdier og muligheter for rekreasjon.
- Å redusere forurensende utslipp, inklusive støy.
- Å utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet.

På bakgrunn av disse overordnede mål for samfunnsutviklingen, ble det trukket opp retningslinjer som hadde til mål å fremme en arealbruk som:

- Sikrer næringslivet rasjonelle arealer som grunnlag for verdiskapning innenfor rammen av en bærekraftig utvikling.
- Tar vare på kvalitetene i bylandskapet, kulturlandskapet og naturlandskapet.
- Legger til rette for å begrense transportbehovet.

Utviklingen av utbyggingsmønsteret i de største byene ble drøftet. Det ble vist til forskningsrapporter, bl a Engebretsen (1993) og slått fast at arealbruksutviklingen de siste tiårene, med unntak av Oslo etter 1984, hadde vært med på å skape en utviklingstrend som øker samfunnets bruk av ressurser til transport og derved forurensningene fra transportsektoren.

Et helt kapittel i meldingen ble viet miljøspørsmål som en sentral premiss for framtidig arealpolitikk. Prinsippene i RPR for SAT ble presentert, og var på dette tidspunkt til vurdering av Miljøverndepartementet. Sammenhengene mellom arealbruk og transportsystemer ble drøftet og funn fra forskningsarbeider ble gjengitt, flere av disse arbeidene har vi gjennomgått i kapittel 2.

Når det gjaldt fylkesplanleggingen så merket departementet seg at:

"...fylkesplanene i liten grad er nyttet til politisk avveining av mål- og interessekonflikter, f eks knyttet til nærings- og miljøhensyn. I stedet er det lagt vekt på å bruke fylkesplanen til å utvikle en felles politisk plattform for fylket, dvs en helhetlig fylkespolitikk. Departementet vil understreke at denne utviklingen av de regulære fylkesplanene må ses i sammenheng med at fylkesdelplaner er i ferd med å bli en viktig supplerende planform".

Departementet hadde forventninger til at fylkesdelplaner skulle bli mer konkrete enn den generelle fylkesplanleggingen og at de skulle drøfte og avveie viktige politiske mål- og interessekonflikter.

Kommuneplanene skulle fortsatt legge fast hovedmønsteret når det gjaldt utbyggingsområder og infrastruktur:

"Men den enkelte kommunes utbyggingsmønster vil ofte ikke kunne vurderes isolert. Utbyggingen i en kommune har konsekvenser for nabokommunens utbyggingsmønster. Spesielt i større byregioner hvor flere kommuner til sammen danner en regional arbeidsmarkedsregion, vil behovet for en regionalt samordnet arealplanlegging være påtrengende".

Behovet for regional planlegging i byregionene ble omtalt som påtrengende og fylkeskommunens ansvar for regional planlegging ble understreket i meldingen.

2.5.3 St meld nr 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk

Stortingsmelding nr 29 (1996-97) er siste stortingsmelding om regional planlegging og arealpolitikk. I forhold til tidligere melding som i stor grad var sammenfallende med RPR for SAT, skulle nå bli følgende politiske signaler tillegges større vekt:

- *Hensynet til biologisk mangfold.* Regjeringen gikk bl a inn for å styrke arealovervåkingen og dokumentasjon av arealforvaltningen.
- *Hensynet til utbyggingspolitikk og transportsystem.* Her ble det fremhevet bl a at grønne områder skal sikres, at kollektivtransporten må ta en større andel av transportarbeidet og at bysentrene må styrkes.
- *Hensynet til jordvern.* Ut fra knapphet på høyproduktive landbruksarealer ble det påpekt som viktig at arealpolitikken i fremtiden legger større vekt på sikring av dyrkede og dyrkbare arealer. Regjeringen understreket derfor behovet for et sterkt jordvern. Ved praktiseringen av jordvernet vil kvaliteten på jordbrukspotensiale ved dyrket og dyrkbar jord være et viktig grunnlag ved avveining i arealbrukskonflikter. Det ble henvist til RPR for SAT for hvordan avveiningene skal gjøres.

St melding 29 (1996-97) om regional planlegging og arealpolitikk pekte på flere problematiske sider knyttet til regional arealpolitikk i byområder. Det mest overordnede problemet var at det i det hele tatt ser ut til å ha vært vanskelig generelt å få nedfelt forpliktende arealbruksløsninger:

”For arealbruken har det vært spesielt vanskelig å få nedfelt forpliktende regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.”

Fravær av forpliktende regionale løsninger førte også til problemer i den lokale arealforvaltningen:

”Ved mangelfull regional helhetsvurdering vil den lokale planleggingen ofte bli belastet med spørsmål som har en slik overordnet karakter at den virker hemmende for planavklaring lokalt.”

Noen av de andre større utfordringene knyttet til planlegging av regionalt utbyggingsmønstre kunne oppsummeres slik:

- Fylkeskommunen må ta større ansvar. *”Regjeringen understreker at fylkeskommunene i dialog med kommunene må bruke fylkesplanleggingen aktivt for å fremme et ønsket utbyggingsmønster og en god regional infrastruktur, og at kommunene må tilpasse sine arealplaner til regionale retningslinjer gitt gjennom fylkesplanleggingen... Fylkeskommunen må ta et klarere ansvar...og legge de nødvendige føringer for regional utvikling og følge dette aktivt opp”.*
- Kommunenes eierskap må styrkes. *”Samarbeid om å gjennomføre og å følge opp fylkesplanen må styrkes gjennom forpliktende kopling av virkemidler fra flere statlige sektorer, fylkeskommunene og kommunene. Kommunenes bruk av og eierskap til fylkesplanleggingen må styrkes”.*
- Uhensiktsmessige senteretableringer. *”Det er vanskelig å få til en lokalisering av næringsvirksomhet og handels- og servicetilbud i samsvar med de rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging...Spesielt har framveksten av større kjøpesentra langs innfartsveiene til våre byer og tettsteder vist seg vanskelig å styre”.*

- Oppsplitting av naturområder. ”Den bit-for-bit utbygging i sårbare områder som har funnet sted i mange kommuner de senere årene, er eksempel på en praksis som ikke behøver å være problematisk i en kommune, men som samlet sett skaper et lite hensiktsmessig utbyggingsmønster og splitter opp sammenhengende natur- og kulturlandskap”.
- Manglende hensyn til biologisk mangfold. ”Det kan også være en tendens til at kommunene vektlegger kortsiktige hensyn på bekostning av langsiktige behov knyttet til å ivareta det biologiske mangfoldet”.
- Manglende avklaring av lokalisering av større virksomheter. ”Slike store utbygginger legger føringer for samfunnsutviklingen og transportløsninger i lang tid fremover, og må derfor undergis en grundig vurdering i en tidlig fase før planleggingen har kommet for langt og utbygging finner sted”. Slik dette er formulert i meldingen, må det tolkes som en erkjennelse av at det altfor ofte ikke planlegges slik det burde.
- Vertikal samordning mellom nivåene og horisontal samordning på regionalt nivå savnes, noe som fører til unødig mange innsigelser. ”Samordning og ensartet opptrøden på sektorsiden sentralt og regionalt er et vesentlig forbedringspunkt”.
- Krevende planleggingsoppgaver. Erfaring med forsøk på fortetting i miljøbyene viser at dette er langt mer komplisert enn feltutbygging, som har vært den dominerende utbyggingsformen og planoppgaven fram til nå. ”Kompliserte eiendomsforhold, eksisterende bygningsmasse og bymiljø og til dels sterk trafikkbelastning stiller store krav til planleggingen... Det er en stor oppgave å oppnå tilfredsstillende utearealer og andre bokvaliteter i indre byområder”.

2.5.4 NOU 2000:12 og St meld 31 (2000-2001) om oppgavefordeling

Oppgavefordelingsutvalget vurderte ansvars- oppgave- og funksjonsdelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune. Utvalget rettet særlig oppmerksomheten mot erfaringene med fylkeskommunen som selvstendig forvaltningsnivå og oppgavefordelingen mellom fylkeskommunene og kommune.

Uavhengig av hvilket nivå som skulle ha det politiske ansvaret, mente utvalget at bl a følgende arbeidsoppgaver, best kunne løses i et regionalt perspektiv:

- Samfunnsplanlegging, omfattende bl a regionale areal- og miljøspørsmål.
- Samferdselsspørsmål.

Utvalget pekte på fire viktige områder som på ulike måter la begrensninger på fylkeskommunens mulighet til å fylle rollen som regional utviklingsaktør:

- Fylkesplanen er i praksis lite forpliktende.
- Fylkeskommunen har lite inngrep med de næringspolitiske virkemidlene.
- Staten ved vegkontorene disponerer det meste av virkemidlene knyttet til samferdselsinfrastrukturen.
- Staten og ikke fylkeskommunene har hovedansvaret for å løse kommuneoverskridende areal- og miljøspørsmål.

Regional arealpolitikk var et sentralt tema som utvalget vurderte. Utvalget foreslo en del reformer knyttet til arealpolitikken. Dette ble fulgt opp i St meld nr 31 (2000-2001) om en bedre oppgavefordeling mellom stat, fylke og kommune. Bl a ble følgende endringer foreslått i meldingen:

- *”Fylkesplanen styrkes og gis en generelt forpliktende virkning. Det vurderes nærmere om deler av fylkesplanen skal gjøres rettslig bindende for arealbruk i regionen...”*
- *”Beslutninger i innsigelsessaker legges til fylkeskommunen...”*
- *”Fylkeskommunens innflytelse over regional samferdsel styrkes gjennom bl a generelt forpliktende fylkesplanlegging og avgjørende fylkeskommunal innflytelse over investeringer i riksveger unntatt stamveger”.*
- *”Fylkeskommunen overtar ansvaret for landbruksoppgavene på regionalt nivå, med unntak av klagebehandling og lovlighetskontroll”.*

Videre het det i samme melding:

”Med disse forslagene vil regjeringen samle oppgaver som i et regionalt utviklingsperspektiv er nært knyttet til hverandre hos fylkeskommunen. For eksempel vil det å samle hovedansvaret for miljø og landbruk på regionalt nivå hos fylkeskommunen kunne føre til at disse to områdene ses i sammenheng med hverandre, og med arealplanlegging, næringsutvikling og samferdsel. Dette vil legge til rette for gode regionale helhetsløsninger”.

Regjeringen sa imidlertid at de kun ville vurdere nærmere om fylkesplanen skulle gjøres rettslig bindende for arealbruk i regioner. Dette ville i så fall forutsette at kommunene og staten ble trukket sterkere inn i planprosessene. Kommunene skulle uansett fortsatt være den primære arealforvaltningsmyndighet.

Samlet sett bidro oppgavefordelingsutvalget og oppfølgende stortingsmelding til å understreke behovet for regional planlegging. Sjansene for opprettholdelse av fylkeskommunen som forvaltningsorgan med ansvar for planlegging av regionalt utbyggingsmønster ble styrket. Det gjenstår å se hvordan stortinget vil behandle regjeringens forslag og om fylkeskommunen vil bestå og få styrket sine virkemidler.

2.5.5 NOU 2001:7 om kommunal og regional planlegging etter PBL

Planlovutvalget kom med sin første delutredning om bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven i 2001.

Et eget kapittel var viet regional planlegging. Utvalget slo fast, i tråd med tidligere utvalg, at:

”Viktige oppgaver knyttet til bl a samferdsel og infrastruktur, kystsone-, og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre og bolig- og næringsstrukturen, og viktige miljøvernoppgaver lar seg ikke løse i kommunen alene. Planleggingen på slike områder hører hjemme på en regional arena.”

Innenfor areal- og transportplanlegging så utvalget stort behov for bedre samordning, kollektivtransport ble trukket fram som eksempel:

”Kollektivtilbudet er ofte av vesentlig betydning ved planlegging av boliger eller næringsutvikling, og driften på en banestrekning kan ha stor betydning for om et areal er egnet eller ikke til bestemte former for arealutnytting. Mye kan tale for at planmyndighe-

ten burde ha anledning til å avklare driftsrammer, rutefrekvens, kapasitet, finansiering eller investeringer i infrastruktur og kollektivmateriell hos andre myndigheter i planprosessene og med forpliktende virkning.”

Hvordan dette i praksis skulle kunne la seg gjennomføre burde ifølge utvalget drøftes nærmere.

Planlovutvalget mente at vi i Norge ikke har et godt nok system for planlegging mellom det kommunale og statlige nivået, og at det må arbeides for å styrke det regionale nivået. Videre mente utvalget at samordnet regional planlegging er av klart politisk natur og må knyttes til folkevalgte regionale organer.

Flere planspørsmål er av en slik art at ikke alle kan tilgodeses, behovet for at et regionalt organ derfor tar ansvar for slike spørsmål er til stede. Fylkesplanleggingen ble framhevet som viktigste verktøy for regional planlegging, men at den fortsatt står svakt:

”Utvalget konstaterer at fylkesplanleggingen mange steder er inne i en positiv utvikling, men at den fortsatt står for svakt til at den kan fylle behovet på en god måte... Kommunnene må trekkes inn i fylkesplanleggingen i langt sterkere grad enn tilfellet stort sett er i dag, slik at de føler eierskap til planen og i større grad anser den for forpliktende for seg. Også statlige sektormyndigheter må i større grad bruke fylkesplanen som ramme for egen planlegging og samordning.”

Interkommunalt plansamarbeid kan være et alternativ til fylkesplanlegging. Utvalget hadde imidlertid liten tro på dette i alle situasjoner:

”Frivillig plansamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner har størst mulighet for å lykkes i de tilfellene der alle deltakerne tjener på samarbeidet. Så snart en kommune eller fylkeskommune ikke lenger ser seg tjent med å delta i planleggingen, vil det være en tendens til at denne trekker seg”.

Utvalget konkluderte med at arealdelen av fylkesplanen må styrkes. Selv om hensynet til det kommunale selvstyret står sterkt i plansystemet, og arealplanlegging i hovedsak skal ivaretas av kommunene, basert på lokale forhold og styringssignaler fra overordnede myndigheter, mente utvalget at mange arealspørsmål er av en slik art at de krever behandling og avklaring på et regionalt nivå. Et flertall i utvalget mente at fylkesplanen må virke forpliktende for planmyndighetene i sterkere grad enn det som ofte er tilfelle i dag og at avgrensede deler av en fylkesplan burde kunne gjøres direkte rettslig bindende ved særskilt vedtak.

Dersom fylkesplanen skal bli et viktig redskap for større forutsigbarhet i den kommunale planleggingen, og for å sikre at nasjonale og fylkeskommunale interesser bli ivaretatt, mente utvalget at dette i så fall trolig ville kreve at fylkesplanens arealdel gjennomgående blir mer presis enn tilfellet ofte er i dag.

Planlovutvalget skal arbeide videre i to år til, før endelige forslag presenteres.

2.6 Oppsummering av kunnskapsstatus

2.6.1 Kunnskap om grad av måloppnåelse

En gjennomgang av resultatene som er oppnådd innenfor SAT, gjennomført av Nielsen et al (2000), viser at dagens transport- og arealpolitikk i byområdene verken er samordnet, effektiv, miljørettet eller bærekraftig. Noen positive utviklingstrekk er likevel å spore.

Tjade et al (1992) med flere, fant at TP10 ikke hadde vært en miljøpolitisk snuoperasjon for SAT. Johnsen et al (1996) fant senere at innføringen av RPR for SAT hadde ført til stort gjennomslag i formulerte målsettinger og i strategier i plandokumenter, både på fylkesnivå og i kommunene. Mye tydet på at den faktiske arealplanleggingen i kommunene dreiet i retning av målsettingene i RPR for SAT. Særlig nye utbyggingsområder var i større grad enn tidligere i samsvar med målet om en mer konsentrert by- og tettstedsutvikling. Imidlertid så kommunene fortsatt ut til å være fanger av fortidens vedtak og planer, og intervjuer tydet på at det var kommunalpolitiske målsettinger om utviklingen i kommunen, og ikke RPR for SAT som lå til grunn for arealdisponeringene. RPR for SAT ble brukt innenfor det spillerom de kommunalpolitiske målsettingene ga. Trusselen om innsigelse var en medvirkende årsak til den relativt aktive bruken av RPR i kommunale planer.

Falleth og Johnsen (1996 b) fant at kommunenes planlegging i hovedstadsregionen samlet sett ga mer planlagt utbyggingsareal enn regionens behov og det var sannsynlig at slik overdimensjonering ikke bidro til å fremme en effektiv utnytting av utbyggingsarealene. Dette forsterket i så fall presset mot landbruks-, natur- og friluftsområder.

Nielsen et al (2000) konkluderte med at i et langsiktig 30-års perspektiv har målene for arealbruk og byutvikling ikke blitt nådd. Byene har blitt mindre tett befolket. Boligbebyggelsen har vokst kraftig utover i forsteder og omland og arbeidsplasser har flyttet ut av sentrale deler av byregionene. Det offentlige har bidratt til at store regionale funksjoner som skoler, høyskoler, universiteter, sykehus og administrasjonsbygg har blitt lokalisert utenfor bysentrene. Store kjøpesentra har blitt lagt utenfor bysentra eller eksisterende lokale sentra. Mer og mer av bebyggelsen har fått en utforming tilpasset bilsamfunnets premisser. Positivt er det at den kommunale arealplanleggingen i stor grad virker styrende, det blir slik kommunene planlegger, og ofte etter kompromiss mellom landbruksmyndigheter og utbyggingsmyndigheter. Negativt er det imidlertid at regionale betraktninger har hatt vanskelige kår. Et utsagn i kommuneplanen for Larvik (1996) er illustrerende for dette:

"En restriktiv landbrukspolitik kombinert med at Larvik besto av 5 kommuner fram til 1988 har ført til et spredt og lite sammenhengende utbyggingsmønster."

På 90-tallet har det vært noen flere positive utviklingstrekk mht arealbruk. Befolkningen i indre deler av byene øker og privat næringsliv er mer interessert i å investere i og ved bysentrene og ved knutepunkter for kollektivtransport enn tidligere. At dette har vært mulig skyldes trolig at målene for planleggingen nå i stor grad er i tråd med markedets interesser, men også at arealmyndighetene følger opp

signalene i RPR for SAT. Fortsatt er det utfordringer knyttet til overetablering av utbyggingsarealer i kommunene og kommunale tomteselskaper som har et økonomisk resultatkrav over seg. Dette kan føre til næringsparker utenfor byene i stedet for rehabilitering og fornyelse av mer sentrale områder, særlig dersom kommunen tidligere har gjort tomtekjøp med tanke på ekspansiv utbygging (Nielsen et al 2000).

Strand og Moen (2000) viser til samferdselsetatenes "utfordringsdokument" til Nasjonal transportplan 2002-2011 som slår fast at vi beveger oss i feil retning. Man har i flere tiår lagt til rette for bilisme i form av vegbygging, likevel er det usikkert hvilke framkommelighetsforbedringer man kan vise til på lengre sikt pga sterkt trafikkvekst. I Bergen og Oslo har reisetidsgevinstene utenom rushtidene vært betydelige, i Bergen foreløpig også i rushtidene, men transportmiddelfordelingen har ikke gått i ønsket retning. Resultatet har vært at kollektivtransporten har tapt markedsandeler i forhold til biltransport. Positiv er det at det har skjedd en betydelig effektivisering innenfor driften av kollektivtransporten, det synes imidlertid å være vanskelig å få til nødvendige økte bevilgninger til driftsstøtte til kollektivtransporten. Offentlige utredninger konkluderer med at det er nødvendig å få til en mer rasjonell utnyttelse av transportmidlene og overgang til mer miljøvennlig transport.

2.6.2 Kunnskap om bruk av virkemidler

I TP10-arbeidet ble mange ulike virkemidler drøftet, men planene endte i stor grad ut med konkrete forslag som støttet tradisjonelle virkemidler som f eks vegbygging. Tjade et al (1992) fant bl a at følgende virkemidler syntes å være utfordrende å få realisert for å legge til rette for en ny og mer miljørettet areal- og transportpolitikk: Avgifter og restriktive tiltak for å begrense bilbruk, styrking av økonomien og organisasjonen i kollektivsektoren, fortetting i eksisterende boligområder og planer for samordning av utbygging på regionalt nivå.

Engesæter og Langmyhr (1992) fant i studier av fylkesplaner at mange fylker i liten grad tok opp utbyggingsmønstre eller forholdet mellom arealbruk og transport som tema i det hele tatt. Selv i sentrale fylker som Akershus, burde temaet ha blitt viet større plass, tatt i betraktning de utfordringene som fantes på dette tema i det tett befolkede området. Deres konklusjon var bl a at fylkesplanene burde konkretiseres mer og at utbyggingsmønstre burde utformes gjennom regionale planprosjekter.

Saglie og Tombre (1994) fant at fylkesdelplaner senere representerte en klar forbedring i forhold til tidligere fylkesplaner mht konkretisering av mål og tiltak og konkluderte med at fylkesdelplanene langt på veg innfridde forventningene til å fungere som styringsinstrument. Deres positive konklusjon skyldes trolig at planene ble sammenlignet med tidligere generelle fylkesplaner, og ikke med kravene i RPR for SAT.

Arealplanlegging som virkemiddel hadde blitt kritisert, bl a av næringslivet for å være unødig kostnadskrevende og tidkrevende. Mønnesland et al (1994) fant at arealplanlegging etter PBL, var et vel så egnet virkemiddel som alternativt, skatter og avgifter, mht å styre utviklingen i tråd med samfunns mål. Viktige argumenter for dette var knyttet til arealplanleggingens kompleksitet og detaljrikdom og dess-

uten at areal er en begrenset ressurs og at tiltak ofte er irreversible, noe som tilsier behov for en politisk og demokratisk prosess.

Arge (1995) karakteriserte senere forsøk på SAT som to skritt fram og ett tilbake i forhold til TP10-arbeidet. Planinnholdet var blitt bredere, men tilbakeskrittet var bl a representert ved svak konkretisering av arealplaner i flerkommunesituasjoner og vage formuleringer av retningslinjer i fylkesdelplaner. Forfatteren mente at dette kanskje skyldes at kommunene ikke så seg tjent med en slik konkretisering. Kommunene ønsket mest mulig handlingsrom i konkurransen om å kunne trekke til seg virksomheter og befolkning som ville kunne etablere seg i kommunen. Det var imidlertid positivt at RPR for SAT så ut til å ha hatt gjennomslag og at man i flerkommunesituasjoner forsøkte å lage fylkesdelplaner i tråd med § 4.1 i retningslinjene.

Falleth og Johnsen (1996 a) fant senere, i en ny studie av fylkesplaner, at strategiene var lite konkrete. Kun to fylkesplaner hadde retningslinjer for areal- og ressursforvaltning. SAT-politikk var mer omtalt i sentralt beliggende fylker, men variasjonen i arealpolitikken mellom fylkene var mindre enn de regionale ulikhetene skulle tilsi. Fylkesplanene omhandlet i liten grad utbyggingsmønstre mer konkret enn de mål som var beskrevet i RPR for SAT. Forfatterne syntes det var påfallende at transportreduserende tiltak kun var diskutert i sammenheng med arealutvikling, og ikke i sammenheng med målet om bedre og oppgradert infrastruktur for å styrke næringsutviklingen. De fant også at det syntes å være få og uklare virkemidler knyttet til fylkesplanen.

Opedal et al (1998) fant i sin studie av miljøbyprosjektet at parkeringsrestriksjoner og vegprising i liten grad var benyttet som virkemidler. Økningen i vegkapasitet i miljøbyene hadde først og fremst lagt til rette for økt biltrafikk. Strategier om konsentert utbyggingsmønstre ble heller ikke fult opp med en styrking av kollektivtilbudet. Osland og Kråkenes (1998) fant dessuten diskrepans mellom kunnskapsstatus mht hvilke styringsinstrumenter eller virkemidler som virket og de som ble iverksatt for å fremme kollektivtransporten.

Nielsen et al (2000) slo fast at en av årsakene til at målsettingene for SAT-politikken ikke ble nådd var feil sammensetning av virkemidler, de ble ikke effektivt utnyttet eller ble brukt ukoordinert. Forfatterne anbefalte sterkere restriksjoner på byspredning, tilnærmet stans i utlokalisering av sentralt beliggende funksjoner, tilrettelegging for fortetting, vegprising og optimal prissetting av kollektivtransport, mindre hovedvegutbygging, ”myke pakker”, satsing på kollektivtransport, utvikling av parkeringspolitiske virkemidler, sterkere restriksjoner på bilbruk, satsing på ”grønn” transport i offentlige etater og i næringslivet, bedre samordning mellom ”positive” og ”negative” virkemidler i transport, bedre samordning mellom arealbrukspolitikk og transportpolitikk og strengere krav om mindre støy og forurensning fra trafikken.

2.6.3 Kunnskap om styringsapparatet

Spangen (1995) fant hindringer for å iverksette en miljørettet samferdselspolitikk både i lovverket, i organiseringen av arbeidet, i finansieringssystemene og i plan- og budsjettssystemene. Hun stilte spørsmål ved om et tiltak virkelig er prioritert, dersom det mangler institusjonelle rammer for å iverksette det. Hennes konklusjon

var at ingen enkeltaktør kunne føre en samlet areal- og transportpolitikk i et byområde. For staten, fylkeskommunen og kommunen var det f.eks. ingen felles planer eller budsjetter som kunne binde sammen tiltakene. Staten hadde formelt sett rett til å koordinere ved å styre kommunesektoren sterkere, men en slik styring kom i konflikt med det overordnede målet om kommunalt selvstyre. Konsekvensen av ansvarsspredningen ble at verken kommunene, fylkeskommunene eller staten kunne føre en samlet transportpolitikk i byene. Tvert imot hadde alle en mulighet til å fraskrive seg ansvar for transportpolitikken og resultatene av den. Staten ble pekt på som den aktør som hadde muligheter til å kunne endre på rammebetingelsene.

Styrings- og gjennomføringsapparatet for ulike virkemidler i SAT-politikken varierer sterkt. Tjade et al (1992) med flere fant i TP10-evalueringen at gjennomføringsmulighetene for utbyggingsstrategier og strategier for kollektivtransporten var betydelig mer usikre enn for de foreslåtte vegprosjektene. Det etablerte plan- og utbyggingsapparat syntes også å være dårlig tilpasset en endret utbyggingsstrategi i retning av fortetting. Regionale utbyggingsplaner som samordnet SAT-politikken på overkommunalt nivå var savnet av flere TP10-deltakere. Flere reiste spørsmålet om ikke fylkeskommunen burde gis sterkere virkemidler for å påvirke regional samordning i utbyggingspolitikken (Tjade et al 1992).

Saglie og Tombre (1994) anså det som et problem at fylkeskommunene i stor grad planlegger tiltak som det er opp til andre aktører å iverksette. De mente at man i stor grad var avhengig av aksept fra kommunene. Fylkesdelplaners betydning som styringsvirkemiddel overfor kommunene, ville være avhengig av fylkeskommunenes vilje til å benytte innsigelsesinstrumentet dersom planene ikke ble fulgt opp, mente de. Når det gjaldt fylkeskommunens muligheter til å styre, hadde de foruten innsigelsesinstrumentet, hovedsakelig økonomiske virkemidler for enkelte felt og pedagogiske virkemidler (f.eks. informasjon, veiledning og holdningspåvirkning). Falleth og Johnsen (1996 a) fant at det var liten fylkeskommunal styringsvilje i form av å fremme innsigelser mot kommunale arealplaner som var i strid med intensjonene i fylkesplaner.

Arge (1995) fant at fylkesdelplaner i de utvalgte studieområdene han studerte, så ut til å kunne bli fulgt opp i kommunene. Hovedgrunnen til dette var at planene var førstegenerasjons, med godt "slingrinsmonn" for den kommunale arealplanleggingen. Planene var preget av en hårfin balansegang overfor kommunen mht hva fylkeskommunene kunne mene og anbefale om regionale utbyggingsmønstre.

Falleth og Johnsen (1996 a) fant derimot at statlige etater på regionalt nivå i stor grad overlot til fylkeskommunene å iverksette fylkesplanen og at oppfølgingen i kommunene syntes å være høyst usikker. Fylkeskommunen hadde i liten grad sanksjonsmuligheter dersom planene ikke ble fulgt opp.

Falleth og Johnsen (1996 b) fant i en studie i hovedstadsområdet at enkelte trekk ved utbyggingsmønsteret, utbyggingstetthet og nedbygging av arealer mellom kommuner kunne forklares ut fra den administrative inndelingen i området. Analysen dokumenterte også at fylkesplanen hadde liten betydning for kommunenes arealpolitikk. Regionale statsetater og fylkesmannen la flere føringer på kommunene enn fylkeskommunen. Kommunepolitikerne tok primært lokale hensyn og følte seg i mindre grad bundet av regionale hensyn, bortsett fra de regionale hen-

syn som ble styrt gjennom innsigelser. Det var begrenset hvor mye Akershus fylkeskommune ivaretok og kontrollerte regionale hensyn i kommunenes arealplanlegging.

Holsen (1996) konkluderte med at det var vanskelig å hevde at den regionale, og gjennom dette, den nasjonale styringen av den kommunale arealplanleggingen ikke fungerte. Det lokale nivå responderte i stor grad på de krav og ønsker som kom fra regionalt nivå. Men mye tydet på at denne styringen ble for tilfeldig, detaljorientert og spredt til at kommunene helt klarte å forholde seg til den. Holsen anbefalte ikke at man endret selve plansystemet eller rammebetingelsene for planlegging, som ble betegnet som tilfredsstillende, men at man i stedet fokuserte på å skape arenaer som gjør at aktørene på regionalt nivå klarer å kommunisere bedre. Holsens konklusjoner skiller seg vesentlig fra de fleste andre studier vi har sett på når det gjelder styringssystem for arealpolitikk, de fleste andre forskere anbefaler reform også på dette feltet.

Opedal et al (1998) fant at statlige regionale rammevilkår, særlig for kollektivtransporten, gjorde en kursendring vanskelig i miljøbyene. Osland og Kråkenes (1998) fant at den formelle organisasjonsstrukturen gjorde ansvaret for kollektivtransport fragmentert og at spillet om vegmidler og midler til kollektivtrafikken skjer innen ulike institusjonelle rammer. Man burde i stedet etablere en finansierings- og insentivstruktur som tvinger aktørene til å se kollektivtrafikk og vegutbygging i sammenheng. Slik det er i dag konkurrerer en innen vegsektoren om "friske" statlige midler, som sjelden oppfattes å være til foretrekkelig for andre målsettinger lokalt. Det eksisterer en "symbolsk problemstruktur" der aktører kan gi sin tilslutning til målsettinger som krever at man tar i bruk styringsinstrumenter og økonomiske virkemidler som andre har herredømme over. Forfatterne konkluderte med at en organisasjon for å etablere samsvar mellom problem- og organisasjonsstruktur ideelt sett burde ha byområdet som sitt myndighetsområde, kunne definere målene for den offentlige transportpolitikken innenfor dette området, ha herredømme over de viktigste styringsinstrumentene av betydning for å påvirke transportmiddelfordelingen og kunne foreta prioriteringer av de økonomiske ressursene både til infrastruktur og drift av kollektivtransport, ha kontroll over trafikkregulerende tiltak (f eks parkeringspolitikk og vegprising) og være underlagt folkevalgte organer, evt at de folkevalgte organer innen territoriet sikres representasjon og innflytelse.

Spangen (1995) hadde tidligere gitt likende råd til sentrale myndigheter, bl a om at man burde vurdere å endre på fordelingen av ansvaret for tiltakene i SAT-politikken, å legge om finansierings- og budsjettssystemene slik at det ble bedre muligheter for å overføre midler mellom ulike tiltak, å utvikle et bedre finansieringssystem for den lokale kollektivtransporten, å utvikle lovverket slik at mulighetene for å begrense bilbruk med parkeringsrestriksjoner ble bedre, å klargjøre bedre ansvaret for hvem som skal finansiere og bygge infrastruktur for lokal kollektivtransport og å gi fylkeskommunen sterkere virkemidler i arealpolitikken.

Nielsen et al (2000) støttet tidligere studier og forklarte feil virkemiddelsammenheng i SAT-politikken bl a med uklar og oppsplittet ansvarsdeling og en lite adekvat finansierings- og insentivstruktur innen SAT. Det var ikke samspill mellom utbygging av alternative transporttilbud og bilrestriksjoner eller mellom forsetting og bilrestriksjoner / alternativutbygging. Priser og andre insentivsystemer

hadde heller ikke en hensiktsmessig struktur. Valg av tiltak skjedde i stor grad uten hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Satsing på kollektivtrafikk ville kreve samordning med andre transporttilbud som vegbygging og parkering for å ha effekt, dette skjedde ikke pga manglende organisatoriske betingelser. Forfatterne anbefalte at overordnede arealplaner på fylkes- og kommunenivå i større grad burde styre mer av byutviklingsmønsteret og lokaliseringene. Fylkesdelplaner for areal- og transportstrukturen kunne bli et viktig styringsinstrument dersom større tiltak bare kunne gjennomføres med grunnlag i en slik plan. Forfatterne anbefalte organisasjonsreform på regionalt nivå og forsøksordninger for å finne fram til mer konkrete løsninger.

Lerstang og Stenstadvold (2001) forslo å styrke helhetlig planlegging og SAT på regionalt nivå ved bl a å; styrke fylkesplanens formelle status og legitimitet i forhold til kommuneplaner og sektorplaner, etablere mekanismer som i større grad sikret konsistent atferd mellom statsetater på regionalt nivå og etablere en samlet regional transportetat under folkevalgt styring. Forfatterne pekte på at institusjonsutviklingen de senere år var preget av "New Public Management"-tankegang og at dette kunne bidra til å svekke styringsmulighetene og mulighetene for samordning, bl a pga at aktører som tidligere bar preg av å være samfunnsinstitusjoner som ble brukt som politisk instrument for å oppnå målsettinger utover eget virkeområde, nå i økende grad var blitt organisert som egne resultatområder. Fokus på egne resultatområder og manglende insentiver til helhetlig avveining av hensyn, la ikke til rette for samordning på tvers av ansvars grensene.

En rekke offentlige utvalg og stortingsmeldinger har konkludert med at regional planlegging må styrkes og at fylkesplanleggingen må bli mer konkret og følges opp i kommuneplanene og av statlige aktører. Reformforslag har hovedsakelig dreid seg om tre typer tiltak: Endret administrativ inndeling (f eks ved kommunesammenslåing), endret oppgavefordeling (f eks ved at fylkeskommunen får sterkere virkemidler i arealpolitikken) eller endret insentivstruktur (f eks ved bruk av økonomiske virkemidler).

2.6.4 Kunnskap om planprosesser og samordning

Så godt som samtlige studier vi har gjennomgått peker på store forbedringsmuligheter når det gjelder samordning i planprosesser. En av de få reformene innført på 90-tallet, som skulle bidra til bedre samordning av vegplanlegging og annen planlegging i kommunene, har vært vellykket. Flere statlige initiativ for å fremme SAT-planlegging synes å være nødvendig.

Mydske et al (1992) fant at statlig initiativ var nødvendig for TP10 som planleggingsform og anbefalte et nytt statlig initiativ for å bidra til fortsettelse og oppstart i andre byområder. Det var rammebetingelsene, i form av økonomiske midler, som her syntes avgjørende. Når det gjaldt organisering og veiledning, fant Mydske et al at TP10 kunne karakteriseres som en desentralisert prosess, med moderat og hovedsakelig faglig styring fra sentralt hold, og relativt stor lokal "fristilling". Vinklingen mot NVVP (1994-97) førte til sterkt vektlegging av planer for vegbygging.

Mydske et al (1992), Lerstang og Stenstadvold (1993) m fl fant at vegsektoren hadde vært en dominerende aktør i planprosessen i TP10, sammen med byplan-kontor eller byutviklingsavdelinger i kommunene. En sterkere deltakelse fra f eks

kollektivsektoren ville trolig krevd sterkere statlig styring i form av organisatoriske endringer og andre former for tildeling av økonomiske midler. Mange ga uttrykk for at den politiske forankringen av TP10-arbeidet kunne ha vært bedre og omegnskommunene til byene burde vært trukket mer inn i arbeidet. Bykommunene så på fylkeskommunen som en representant for distriktene mer enn for byinteresser (Lerstang og Stenstadvold 1993).

Tjade et al (1992) og Tombre et al (1993) fant at arealdelen i TP10 hadde større symbolverdi enn reell verdi, det var flere deltakerne i planprosessen som trodde at TP10 ville medføre samordning av arealbruk og transport enn som faktisk oppga at byområdene hadde lagt vekt på slik samordning. Vurderinger av arealbruk som konsekvens av transportpolitikk fikk liten plass i TP10. Mydske et al (1992) fant liten regional helhet, dvs at i flerkommunale situasjoner var det interkommunale perspektivet ofte lite utviklet.

TP10-arbeidet var også preget av mangelfull konfliktløsning. De fleste byområdene drøftet virkemidler uten i tilstrekkelig grad å vurdere målkonflikter (Tjade et al 1992, Tombre et al 1993). Det var også få som belyste hvordan prioriteringer av mål og valg av virkemidler slo ut overfor ulike interessegrupper. Lerstang og Stenstadvold (1993) fant at konfliktløsningen hadde vært noe grundigere i Tromsø. En sektorovergripende helhetlig virkemiddeldiskusjon i drøfting av hvordan mål kunne vært oppnådd var savnet i TP10.

Arge (1995) fant i studier av fylkesdelplaner også manglende konfliktavklaring. I forsøk med SAT ble det i planene ikke i tilstrekkelig grad gjort avklaringer i planprosessen av vitale SAT-elementer.

Tjade et al (1992) konkluderte med at TP10 bare kunne være begynnelsen på en miljøpolitisk snuoperasjon og at det var behov for å etablere en ny organisasjon og nye institusjoner for å sikre gjennomføring av en ny SAT-politikk. Denne konklusjonen fikk støtte av Tombre et al (1993), Mydske et al (1992) og Lerstang og Stenstadvold (1993). Sistnevnte fant at det i flere byer manglet et oppfølgingsorgan for å iverksette TP10-planene. De fant også at fylkeskommuner og vegkontor vektla andre prosesser, f eks NVVP, tyngre enn TP10-planene når det gjaldt senere endringer av tiltak.

Falleth og Johnsen (1996 a) fant at også fylkesplanprosessen hadde en begrenset funksjon både for samordning av kommunale og regionale statsetaters virksomhet i fylket og for virksomhet i fylkeskommunen. Fylkesplanprosessen så imidlertid ut til i større grad enn tidligere å ha blitt arena for informasjonsutveksling og kontaktskaping mellom de som deltar i fylkesplanprosessen. Forfatterne konkluderte med at fylkesplanene ikke fungerte etter intensjonene i plan- og bygningsloven, hvor det heter at fylkeskommunen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. Fylkesplanen syntes i liten grad å fungere som regionalt samordnende styringsvirkemiddel.

Falleth og Johnsen (1996 b) fant at interkommunalt samarbeid i hovedstadsområdet ikke lå til grunn for kommunenes arealplanlegging. Interkommunalt samarbeid bidro derfor ikke til å løse eller dempe den territorielle konflikten mellom kommunene i Oslo-regionen. I den grad arealspørsmål var satt på dagsorden, var det ikke for å samordne utbygging eller arealdisponering i regionen, men for å kartlegge og

utarbeide felles bakgrunnsinformasjon for kommunenes arealplanlegging. Oslo og Akershus har siden 1927 jevnlig opprettet komiteer som har hatt som oppgave å samordne arealplanleggingen i hele regionen. Ingen av disse forsøkene kunne karakteriseres som vellykket. Ofte hadde det strandet på at kommunene ikke godkjente eller vedtok de regionale planene. Dette kan tyde på at kommunene ønsker å unngå å ta regionale hensyn, men heller gjøre det de selv ser seg best tjent med på kort sikt.

Bratt (1993) fant også eksempler på manglende samordning og snevre vurderinger i kommunene i flere utbyggingssaker. I vurderinger om etablering og lokalisering av kjøpesentre, tenkte kommunene snevert ut fra hva som tjente kommunen selv på kort sikt. Mye ansvar ble overlatt til utbyggerne, deres vurderinger ble i stor grad tatt for gitt, med lite selvstendig analyse fra kommunens side.

Er så de regionale myndighetene flinkere til å samordne hensyn? Holsen (1996) fant at samordningen mellom de regionale fagmyndighetene i plansaker i forhold til den enkelte kommune ofte ikke var reell, men preget av at man sørget for at uttalelser og svar til kommunene ble lagt i samme konvolutt. Det var stort sprik i oppfatninger og praksis i håndtering av innsigelsesbruk mellom fagmyndigheter fra fylke til fylke. Kommunene uttrykte kritikk overfor manglende helhet og koordinering av det som måtte være av regionale og statlige interesser overfor kommunene.

Opedal et al (1998) fant at regionale myndigheter var lite involvert i miljøprosjektet. Det hadde vært vanskelig å få til et forpliktende samarbeid med fylkeskommunale myndigheter og vegkontorene. Fylkesmannens miljøvern avdeling hadde ved flere anledninger ytret ønske om å bli integrert bedre i arbeidet.

Holsen et al (1998) fant at det ikke så ut til å være noe generelt dårlig samarbeidsklima som hindret samarbeid mellom de regionale fagmyndigheter og mellom disse og kommunene. Imidlertid kunne forskjellig fagligkulturelle og sektorkulturelle holdninger til deltakelse i plan- og byggesaksbehandlingen i praksis vanskeliggjøre samarbeid. Det så i tillegg ut til å være en sammenheng mellom utdanningsbakgrunn og arbeidssted, noe som forsterket dette problemet. Bedre dialog kunne muligens øke forståelsen for hverandres synspunkter og ståsted / interesser. For øvrig så det ut som om de ulike regionale statlige sektormyndigheter enten ikke hadde noen tradisjon for å ta del i regionalt samarbeid, eller ikke så nytten av dette. Det så f.eks. ikke ut til at planforum hadde bidratt til å disiplinere disse myndighetene inn i et slikt samarbeid.

En reform som til en viss grad synes å ha bidratt positivt til samordning, er evaluert av Bråttå (1994). Han fant at planlegging av veger etter plan- og bygningsloven hadde bidratt til bedre samordning mellom vegplanlegging, arealplanlegging og annen planleggingsaktivitet i kommunene. Lovendringen hadde økt kommunenes innflytelse og den demokratiske styringen av vegprosjektene ved at folkevalgte organ hadde fått økt innflytelse.

Strand og Moen (2000) konkluderte likevel, etter å ha studert plandokumenter for SAT i tre regioner, med at det i liten grad var tale om en samordnet utforming av lokal parkeringspolitikk, kollektivtransportpolitikk, vegpolitikk og arealpolitikk. Det syntes ikke å ha vært bedring over tid, i et 30-års perspektiv, snarere tvert

imot. Av positive trekk fant de at arealpolitikken i større grad nå så ut til å foregå i tilknytning til eksisterende utbyggingsområder.

Samordningen av areal- og transportpolitikken i byregioner betegnes av flere i beste fall som *moderat* i konkrete caseundersøkelser (bl a Strand og Moen 2000, Lerstang og Stenstadvold 2001). Strand og Moen (2000) formulerte seg slik:

”...samordning står høyt på dagsorden, men da mer i retorikken enn i den konkrete omgang med virkemidlene. Det skrives om samordnet areal- og transportplanlegging med den største selvfølgelighet, men det gjøres svært sjelden rede for hva det innebærer, hva som gjør at aktiviteten kan kalles samordnet”.

Nielsen et al (2000) konkluderte bl a med at behovet for samordning og potensialet for endring av SAT var størst i byområdene, men mulighetene for samordning var her minst, pga at byene består av flere kommuner (og i Oslo av flere fylkeskommuner). Forfatterne mente at vi trenger mer fagfolk til arbeidet med ”myke transportpakker”, kollektivtrafikk og utbygging av arealer i byene – kompetanse som avviker vesentlig fra det vi har holdt på med og som de fleste fagfolk kan. Eksempler viste at svikten kunne være grov i faglige avveinger, bl a i arbeid med konsekvensanalyser og i arbeid med konkret oppfølging av innsigelser basert på RPR for SAT.

2.6.5 Kunnskap om tilgang på ressurser

Tilstrekkelig med tid er en viktig parameter for å gjøre godt faglig arbeid. TP10 var preget av korte tidsfrister, dette er oppgitt som en av årsakene til at arealbruk og transport ikke ble vurdert i sammenheng like grundig som det kunne ha blitt med bedre tid (Tjade et al 1992). Mydske et al (1992) konkluderte med at knappe tidsfrister i planleggingen bidro til planer som vektla kortsiktige løsninger og mindre vektlegging av alternative løsninger til vegbygging. Lerstang og Stenstadvold (1993) fant at tidspress hindret innovasjon i TP10-arbeidet.

Faglig kunnskap er en selvsagt parameter for å kunne sikre godt faglig håndverk. TP10-arbeidet bidro til et faglig løft, men på det tidspunkt ville mer faglig veiledning til forsøksbyene ha kunnet sikret bedre vurderinger av alternative utbyggingsstrategier (Tjade et al 1992), virkninger ble mangelfullt belyst. Mydske et al (1992) mente at bedre sentral veiledning om mer helhetlige strategiske policyvurderinger kunne ha påvirket planprosessene i positiv retning og slik at slike forhold i større grad ble vurdert.

Flere byområder ga i TP10-arbeidet uttrykk for trang kommuneøkonomi og manglende ressurser til planlegging (Tjade et al 1992). Arge (1995) karakteriserte økonomisk støtte fra Miljøverndepartementet som en viktig forklaring på suksess i forsøk med SAT.

Opedal et al (1998) fant at miljøbyene manglet kompetanse og kapasitet på flere av satsingsområdene, f eks kollektivplanlegging. Ustabil ressurstilgang gjorde også at miljøbyarbeidet og tiltak måtte vike for andre oppgaver. Barrierene viste at en kursendring i byene i mer bærekraftig retning var en tung operasjon som ville kreve prioritering politisk og ressursmessig både lokalt og sentralt for å lykkes.

Holsen et al (1998) fikk et inntrykk av at de regionale myndighetene jevnt over hadde relativt begrenset med tid til behandling av hver enkelt plan. Det kunne se

ut som om fylkesmannsembetenes kommunal- og samordningsavdelinger (eller tilsvarende) hadde relativt stor belastning pr årsverk, noe som kunne være til hinder for effektiv, forutsigbar og kvalitativt sett god behandling.

Nielsen et al (2000) konkluderte med at det finnes for lite penger, fagfolk og kunnskap innen SAT. Nedprioritering av selvstendig planlegging av arealer og transport i bykommunene bidro sterkt til å hindre gjennomføring av vedtatte politiske mål.

2.6.6 Kunnskap om politiske valg og avveininger

Vi har nevnt at fagfolkene i TP10 i mangelfull grad belyste målkonflikter. Årsakene til dette kan også skyldes at fagfolkene hadde kjennskap til hvilke virkemidler som i liten grad var akseptable for politikerne. Tjade et al (1992) fant f eks at mange deltakere i TP10-prosessen savnet regionale utbyggingsplaner, men at dette samtidig ble ansett som et kontroversielt politisk virkemiddel.

Det siste ble støttet av Holsen (1996). Han fant at det ble gitt relativt få innsigelser knyttet til arealplanfaglige forhold som f eks utbyggingsmønstre og avvik fra kommuneplanens arealdel. En forklaring på dette kunne være at den politiske styringen av innsigelsesgivningen i fylkeskommunene hadde betydning. Arealplanlegging ble ofte regnet som lokale forhold det ikke var "hensiktsmessig" å blande seg inn i. Det lokale selvstyret betydde mer enn det konkrete utbyggingsmønsteret i en region.

Konklusjonen til Tjade et al (1992) var at TP10 syntes å gå i retning av forsiktighet mht å endre gjeldende politikk, vilje til å snu utviklingen ble vist i drøfting av virkemidler, men ikke i valg av virkemidler. Lerstang og Stenstadvold (1993) fant et skille mellom fag og politikk, f eks i fortettingsspørsmål var fagfolk villige til å gå lengre i å utrede alternative strategier enn politikere.

Spangen (1995) fant at politiske valg gjorde det vanskelig å nå målene i miljøstrategien i Drammen. F eks ville ikke politikerne innføre restriksjoner på biltrafikk, dette bl a pga hensyn til handelsstanden og frykt for sentrumsutviklingen. Samtidig valgte politikerne å fortsette utbygging i en perifer del av kommunen og neppe i tråd med RPR for SAT.

Opedal et al (1998) fant også at det var manglende politisk vilje lokalt i miljøbyene til å ta i bruk hele registeret av virkemidler. I tillegg var handelsstanden og bilistene bremseklosser lokalt. Begge disse forhold hindret en kursendring i byene.

Falleth og Johnsen (1996 a) fant at fylkesplanprosessene i liten grad var arena for politiske prioriteringer.

Mønnesland et al (1994) fant at arealplanlegging er et potensielt viktig virkemiddel til å fremme offentlige mål, men ikke tilstrekkelig dersom de samfunnsmessige rammebetingelsene og den politiske viljen ikke var til stede. Det må for det første være politisk vilje til å fremme arealpolitiske mål i konkurranse med andre mål, for det andre må den politiske viljen til styring av arealutviklingen være sterk nok til å sikre fellesskapets interesser overfor private utbyggere. For det tredje må den politiske viljen holde seg stabil over tid, slik at arealbruksløsninger som blir vedtatt i tråd med målene i en planperiode, ikke blir fraveket i den neste.

2.6.7 Kunnskap om evaluering og læring

Evalueringene av TP10-arbeidet har gitt mye kunnskap om hvor skoen trykker når det gjelder SAT og planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Deltakerne i prosessen uttrykte behov for åpne planprosesser for læring og påvirkning av politikere og opinion for å berede grunnen for etter hvert å få aksept for den politikk som er nedfelt i miljøstrategiene (Tjade et al 1992). Dette gjaldt både faglig innsikt og økt forståelse for betydningen av å la miljø være premiss for SAT.

Nielsen et al (2000) konkluderte med at det ikke er systematisk nok oppfølging av resultater. Det var slående hvor lite fagfolk og politikere syntes å ta hensyn til tidligere utredninger og erfaringer. Vi har også stort sett latt være å systematisk undersøke hvor effektive strategiene i SAT har vært. Manglende areal- og transportstatistikk for byområdene ble påpekt som et betydelig problem. Forfatterne mente at behovet for å etablere overvåkings- og læringssystemer for SAT-politikk er stort.

Er vår gjennomgang av offentlige utredninger og stortingsmeldinger et uttrykk for det samme? Offentlige utvalg har gjentatte ganger kommet med liknende vurderinger; regional planlegging må styrkes. Likevel har det i liten grad blitt innført reformer. I stedet har et nytt utvalg blitt opprettet og som i stor grad har gjentatt konklusjonene fra tidligere utvalg. Skyldes dette at politikerne i mellomtiden er skiftet ut og må lære samme historie på nytt og på nytt, eller er det vi fagfolk som ikke uttrykker oss tydelig nok? Kanskje det heller skyldes en grunnleggende målkonflikt mellom hensyn til lokaldemokrati og hensyn til behov for overordnet styring. Stortinget har valgt gang på gang å ta hensyn til lokaldemokratiet og vegret seg for å styrke den regionale planleggingen, man ønsker ikke ”overkommuner”.

3 Bruk av fylkesdelplaner for planlegging av regionale utbyggingsmønstre

3.1 Finnes det en regional areal- og transportpolitikk?

3.1.1 Tidligere studier av fylkesplaner og -delplaner

I forrige kapittel gikk vi gjennom flere studier (Engesether og Langmyr 1992, Saglie og Tombre 1994, Arge 1995, Falleth og Johnsen 1996 a, Strand og Moen 2000, Lerstang og Stenstadvold 2001) som belyste hvordan fylkesplaner eller fylkesdelplaner var brukt i forsøk på å utvikle og implementere en regional areal- og transportpolitikk.

Engesether og Langmyr (1992) fant i sin studie av fylkesplaner at arealbruk og utbyggingsmønstre som tema ble behandlet svært ulikt i fylkene. Naturlig nok fant de at temaet ble grundigst behandlet i fylker med utbyggingspress. Likevel konkluderte forfatterne med at forholdet mellom arealbruk og transport burde ha blitt viet større plass også i disse fylkene, tatt i betraktning de store utfordringene som finnes på dette tema i tett befolkede områder. Det var bl a i for liten grad fokusert på fylkenes framtidige utbyggingsmønstre og kobling mot offisielle miljøpolitiske målsettinger. De fant også mangler når det gjaldt konkretisering av strategier, tiltak og handlingsprogram i fylkesplanene.

Saglie og Tombre (1994) sin studie av fylkesdelplaner som behandlet arealbruk var noe mer positiv. De fant at planene representerte en klar forbedring i forhold til tidligere fylkesplaner mht konkretisering av mål og tiltak og konkluderte med at fylkesdelplanene langt på veg innfridde forventningene til å fungere som styringsinstrumenter. Grunnen til at forfatternes vurdering var så vidt positiv kan skyldes at de har sammenliknet planene med tidligere generelle fylkesplaner og ikke med forventningene i RPR for SAT. Forfatterne fant imidlertid at plangjennomføringen ville være usikker og i stor grad være basert på aksept fra kommunene. Praksisen mht bruk av innsigelser ville ifølge forfatterne bestemme gjennomslagskraften for fylkesdelplaner. Innsigelsesmuligheten ville gi fylkeskommunene og andre en sterk forhandlingsposisjon overfor kommunene. Holsen (1996) fant imidlertid senere at relativt få innsigelser ble gitt knyttet til arealplanfaglige forhold som f eks utbyggingsmønstre og at dette ble ansett som forhold det ikke var hensiktsmessig for fylkeskommunen å blande seg inn i. Det lokale selvstyret betydde mer enn det konkrete utbyggingsmønsteret i en region. Falleth og Johnsen (1996 a) fant i intervjuer at det var liten fylkeskommunal vilje til å fremme innsigelser mot kommunale arealplaner som var i strid med intensjonene i fylkesplanen.

Arge (1995) fant i sin studie av forsøk på SAT at regionalt utbyggingsmønstre var i større grad et tema midt på 90-tallet enn i det tidligere TP10-arbeidet. RPR for

SAT så ut til å ha fått gjennomslag i planarbeidet og i alle flerkommunesituasjoner som inngikk i studien var fylkesdelplan benyttet som planverktøy i tråd med § 4.1 i RPR for SAT. Forfatteren fant imidlertid, i motsetning til Saglie og Tombre (1994) svak konkretisering i arealplaner i flerkommunesituasjoner og vage formuleringer i retningslinjer i fylkesdelplaner. Som forklaring på manglende konkretiseringsgrad når det gjaldt fastlegging av regionalt utbyggingsmønstre, pekte Arge på at kommunene ikke nødvendigvis så seg tjent med en slik konkretisering, de ønsket mest mulig handlingsrom i konkurransen om å trekke til seg virksomheter og befolkning. Det var en hårfin balansegang for hva fylkeskommunene kunne mene / anbefale om regionalt utbyggingsmønster i fylkesdelplanene.

Falleth og Johnsen (1996 a) fant i en ny studie av fylkesplaner at utbyggingsmønstre i liten grad var omtalt mer konkret enn de mål som var beskrevet i RPR for SAT. Det var ingen fylkesplaner som prioriterte mellom geografiske områder for lokalisering av nyetableringer av større næringsetableringer eller prioriteringer av områder for boligutbygging. Forfatterne konkluderte med at fylkesplanen ikke fungerte etter intensjonene i plan- og bygningsloven og at den i liten grad fungerte som regionalt samordnende styringsvirkemiddel. Forfatterne fikk siden sterk kritikk (bl a i tidsskriftet Plan nr 1 1997) av fylkesplanleggere for sin karakteristikk av fylkesplanleggingen om at den ikke fungerer etter intensjonene i PBL. Higdem et al (1997) mente bl a at Falleth og Johnsen ikke hadde grunnlag for å konkludere om hvordan *fylkesplanlegging* fungerer, etter å ha kun studert *fylkesplaner*. Higdem et al pekte bl a på at det også utarbeides fylkesdelplaner for aktuelle regionale problemstillinger.

Strand og Moen (2000) fant etter å ha studert forsøk på SAT i tre regioner, i form av fylkesdelplaner, at samordning av SAT står høyere på dagsorden i retorikken, enn i den konkrete omgangen med virkemidlene. Det gjøres svært sjelden rede for hva som gjør at man kan kalle areal- og transportpolitikken for samordnet. Forfatterne konkluderte med at planleggerne på 70-tallet var minst like orientert mot samordning av lokal parkeringspolitikk, kollektivtransportpolitikk, vegpolitikk og arealpolitikk som 90-tallets planleggere hadde vært.

Lerstang og Stenstadvoll (2001) fant at SAT på regionalt nivå langt på vei er det umuliges kunst. Fylkes(del)planer har svak formell status og liten legitimitet i forhold til kommuneplaner og sektorplaner. Mange steder er planleggingsmiljøet og plankapasiteten liten, noe som gjør kontinuerlig oppfølging krevende.

De ovennevnte studier har hatt fokus på ulike tema og har gitt verdifulle bidrag til å kunne videreutvikle plansystemet og praksis i planleggingen. Felles for studiene er imidlertid at de kun har tatt for seg noen utvalgte planeksempler. Det savnes en studie som gir en mer helhetlig oversikt over forsøk på å utvikle en politikk for regionalt utbyggingsmønster i norske byområder.

3.1.2 Formål og studieopplegg for bruk av fylkesdelplaner

Formålet med vår studie har vært å få en mer helhetlig oversikt over bruk av fylkesdelplaner i norske byområder og å få belyst muligheter og begrensninger for planlegging av regionale utbyggingsmønstre.

Studien er først og fremst en ekstensiv studie, dvs at vi har vektlagt å få data fra mange kilder heller enn å gå i dybden i utvalgte fylkeskommuner.

Informasjonsinnhenting er konsentrert om:

- Planstatus i fylkene. Hvor utbredt er bruken av fylkesdelplaner for planlegging av regionale utbyggingsmønstre i norske byregioner?
- Hva fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster (arealbruk og transport) inneholder. Hvilke tema tas opp i planene, hvilke virkemidler ser ut til å være problematiske å ta opp og hvordan er gjennomføring av tiltak tenkt implementert? Er fylkesdelplanene konkrete (jfr Saglie og Tombre 1994) eller vage (jfr Arge 1995) i formuleringer og retningslinjer for arealbruk og transport og når det gjelder stedfesting av utbyggingsmønsteret?
- Hvordan fylkeskommunene har organisert arbeidet med planlegging av regionale utbyggingsmønstre.
- Hva administrasjonen i fylkeskommunene vurderer som muligheter og begrensninger for å få gjennomført en samordnet regional areal- og transportpolitikk. Gis det i fylkesdelplanene noen forklaring på evt begrensninger når det gjelder muligheter for samordning og planlegging av regionale utbyggingsmønstre (jfr Strand og Moen 2000, Lerstang og Stenstadvold 2001)?

Undersøkelsen har vært tredelt; først spørreskjemaundersøkelse til planadministrasjonen i alle landets fylkeskommuner, deretter dokumentstudie av relevante fylkesdelplaner utarbeidet etter 1990, til sist intervjuer og samtaler med utvalgte personer i byområdene Nedre Glomma, Jæren og Bergensområdet.

3.1.3 Spørreskjemaundersøkelse

Spørreskjemaundersøkelsen er rettet mot planadministrasjonen i fylkeskommunene. Oversendelsesbrevet som gjør rede for undersøkelsen og spørreskjemaet er gjengitt i vedlegg 1 og 2.

Spørreskjemaet er sendt til en kontaktperson i hvert fylke. Kontaktpersonen er som regel den som er ansvarlig for arealplanlegging i fylkeskommunen eller en erfarne person som arbeider med utarbeiding av fylkesplaner eller -delplaner om arealpolitikk, og som behandler kommunale arealplaner.

14 av 19 fylker har svart på spørreskjemaet. Vi har vært i kontakt med de resterende fylker pr telefon. Følgende fylker har svart på spørreskjemaet: Hordaland, Rogaland, Østfold, Vestfold, Buskerud, Vest-Agder, Nordland, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Finnmark, Møre og Romsdal, Aust-Agder, Telemark og Oppland. Følgende fylker har ikke svart: Oslo, Akershus, Sør-Trøndelag, Troms og Hedmark.

3.1.4 Oppfølgende dokumentstudie

Vi har gått gjennom 22 fylkesdelplaner eller utkast til fylkesdelplaner som er utarbeidet mellom 1990 og 2001. Dette er ikke hele universet av fylkesdelplaner, men de vi har funnet mest overordnede eller relevante når det gjelder planlegging av regionale utbyggingsmønstre.

3.1.5 Samtaler og intervjuer med informanter i tre byregioner

Vi har senere gjennomført samtaler med informanter i byområdene Jæren (Stavanger-Sandnes), Bergensregionen og Nedre Glomma (Fredrikstad-Sarpsborg). På Jæren har vi snakket med administrativt ansatte i fylkeskommunen, i kommunene Stavanger og Sandnes, og ansatte hos Fylkesmannen. I Bergensregionen har vi hatt samtaler med administrativt ansatte i fylkeskommunen, Bergen kommune og ansatte i statens vegvesen. I Nedre Glomma har vi intervjuet 14 personer (både politikere og fagfolk) som har vært sentrale i arbeidet med fylkesdelplaner der.

3.2 Hvor er det laget fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster?

3.2.1 Datakilder

Vi har benyttet to datakilder for å få oversikt over bruken av fylkesdelplaner i by- og tettstedsområder; 1) kontaktpersoner i alle fylkeskommunene (datainnsamling vha spørreskjema), 2) plansaksregisteret i Miljøverndepartementet. Sistnevnte datakilde er hovedsakelig brukt som kvalitetskontroll av dataene vi har fått fra fylkeskommunene og som supplement der vi ikke har mottatt svar fra fylkeskommunene.

Kontaktpersonene i fylkeskommunene har gitt oss en oversikt over de relevante planene som fylkeskommunen har utarbeidet og evt er i ferd med å utarbeide og hvor regionalt utbyggingsmønster inngår som tema. I datamaterialet inngår oversikt over alle former for planer, vedtak og lignende hvor fylkets målsettinger for regionalt utbyggingsmønster kommer til syne. Dette kan i tillegg til formelle fylkesdelplaner være fylkesplaner, uformelle planer og utredninger, vedtak og lignende som er gjort i tilknytning til utarbeidelse og behandling av regionale samferdselsplaner (f eks Norsk veg- og vegtrafikkplan, Norsk jernbaneplan eller senere Nasjonal transportplan).

Plansaksregisteret inneholder en komplett oversikt over samtlige fylkes(del)planer som er utarbeidet (dvs formelle planer etter plan- og bygningsloven som er oversendt departementet til høring og godkjenning).

3.2.2 Oversikt over utarbeidede fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster

Som nevnt slår RPR for SAT fast at det bør utarbeides fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster i by- og tettstedsområder. På bakgrunn av de to nevnte datakildene har vi laget en oversikt over planstatus i fylkene når det gjelder utarbeidede fylkesdelplaner som i vesentlig grad omhandler regionalt utbyggingsmønster. I tabell 3.1. har vi gjort opp status for fylkesdelplaner for by- og tettstedsområder i Norge med over 20 000 innbyggere. I denne sammenheng må det nevnes at behovet for fylkesdelplan trolig er svært forskjellig i de ulike byområdene og selv om mange fylker ikke har utarbeidet egne fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster, så er dette tema som regel også behandlet i fylkesplanen (Falleth og Johnsen 1996 a).

Tabell 3.1: Fylkesdelplaner vedtatt eller til høring pr 1. juli 2001 hvor regionalt utbyggingsmønster er et vesentlig tema; her for by- og tettstedsområder i Norge som ifølge Statistisk sentralbyrå har over 20 000 innbyggere pr 1.1.1999.

By- eller tettstedsområde	Fylkesdelplaner (FDP) for regionalt utbyggingsmønster for større by- og tettstedsområder i Norge	Fylkeskommune	Vedtatt(V) Høringsutkast (H)
Oslo / Akershus	FDP for transportsystemet i Vestkorridoren.	Akershus / Oslo	1998 (V)
	FDP for transportsystemet i Sørkorridoren 1997-2015.	Akershus / Oslo	1999 (V)
	FDP for strategier og retningslinjer for utbyggingsmønster og arealbruk på Romerike 1999-2020.	Akershus	1999 (V)
	FDP for handelsvirksomhet, service og senterstruktur. *	Akershus	2000 (H)
Bergen	FDP for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet.	Hordaland	1993 (V)
Stavanger / Sandnes	FDP for langsiktig byutvikling på Jæren.	Rogaland	2000 (H)
Trondheim	Ny giv for Trondheimsregionen. FDP for transport og utbyggingsmønster for perioden 2002-2011 (2030). Strategidok.	Sør-Trøndelag	2000 (H)
Sarpsborg / Fredrikstad	Transportplan for Nedre Glomma (TP10-plan).	Østfold	1992 (V)
	FDP: Areal- og transportplan Nedre Glomma.	Østfold	1996 (V)
Drammen	Ingen plan pr 1. juli 2001.	Buskerud	
Porsgrunn / Skien	Ingen plan pr 1. juli 2001.	Telemark	
Kristiansand	Ingen plan pr 1. juli 2001.	Vest-Agder	
Tromsø	Ingen plan pr 1. juli 2001.**	Troms	
Tønsberg	FDP for samordnet arealbruk og transportsystem. *	Vestfold	1999 (V)
Haugesund	FDP for samordning av areal og transport i Haugesund, Karmøy, Tysvær 1994-2005.	Rogaland	1994 (V)
Sandefjord	FDP for samordnet arealbruk og transportsystem. *	Vestfold	1999 (V)
Ålesund / Spjelkavik	FDP transport 2002-2011 for Møre og Romsdal. *	Møre og Romsdal	2001 (V)
Moss	Ingen plan pr 1. juli 2001.	Østfold	
Bodø	Ingen plan pr 1. juli 2001.	Nordland	
Arendal	FDP for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering. *	Aust-Agder	2000 (V)
Hamar	FDP for varehandel og tettstedsutvikl. i Hedmark / Oppland. *	Hed./Oppl.	1990 (V)
	FDP for Hamar-regionen 1995-99.	Hedmark	1995 (V)
	FDP for SMAT i 13 by- og tettsteder i Hamar-regionen 2000-2030.	Hedmark	2000 (H)
Larvik	FDP for samordnet arealbruk og transportsystem. *	Vestfold	1999 (V)
Halden	Ingen plan pr 1. juli 2001.	Østfold	

* Planen gjelder for hele fylket, ikke spesifikt for dette by- / tettstedsområdet. ** Tromsø skiller seg ut fra de andre byområdene ved at kommunen er så stor i utstrekning at behovet for en regional plan, etter vår vurdering, ikke er til stede når det gjelder arealbruk.

Som det går fram av tabell 3.1 var det pr 1. juli 2001 utarbeidet fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster for 12 av 19 by- og tettstedsregioner i Norge som pr 1.1.1999 hadde over 20 000 innbyggere. I tabell 3.2 har vi gitt en oversikt over utarbeidede fylkesdelplaner for mindre by- og tettstedsområder.

Tabell 3.2: Fylkesdelplaner vedtatt eller til høring pr 1. juli 2001 hvor regionalt utbyggingsmønster er et vesentlig tema; her for by- og tettstedsområder i Norge som ifølge Statistisk sentralbyrå har under 20 000 innbyggere pr 1.1.1999.

By- eller tettstedsområde	Fylkesdelplaner (FDP) for regionalt utbyggingsmønstre for mindre by- og tettstedsområder	Fylkeskommune	Vedtatt(V) Høringsutkast (H)
Hadeland	FDP for Hadeland 1995-2010. Utbyggingsmønster, transport / kommunikasjoner, grønnstruktur.	Oppland	1994 (V)
Lillehammer	FDP for Lillehammer-regionen. Øyer, Gausdal, Lillehammer.	Oppland	1998 (V)
Lister	FDP for Lister-regionen.	Vest-Agder	1998 (V)
Dalane	Transportplan for Dalane – FDP for areal og transport i Dalane	Rogaland	1997 (V)
Sogn og Fjordane	FDP for arealbruk i Sogn og Fjordane.	Sogn og Fjordane	2000 (V)
Ryfylke	FDP for areal og transport i Ryfylke 2002-2011	Rogaland	2001 (H)

Etter at rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder ble innført i 1999, er flere fylkeskommuner nå i gang med å utarbeide fylkesdelplaner som kan bidra til å oppheve denne bestemmelsen. Både Akershus og Aust-Agder har, som det går fram av tabell 3.1 utarbeidet egne fylkesdelplaner for senterstruktur og kjøpesenteretableringer etter at kjøpesenterstoppen ble innført. Enkelte fylkeskommuner har tatt opp senterstruktur og kjøpesenterproblematikk i mer overordnede planer for utbyggingsmønster, dette gjelder f eks de nevnte fylkesdelplaner for Jæren (tabell 3.1) og Sogn og Fjordane (tabell 3.2).

Pr 1. juli 2001 var det utarbeidet totalt 22 fylkesdelplaner siden 1990 som omhandlet regionalt utbyggingsmønster (arealbruk og transport) eller som tok opp mer avgrensede, men svært vesentlige tema med betydning for utbyggingsmønsteret; f eks transportplaner med omtale av arealbruk eller temaplaner for senterstruktur og kjøpesenteretablering.

Det er i tillegg utarbeidet en rekke andre fylkesdelplaner som vi ikke har inkludert i vår oversikt. Dette er gjerne enda mer tematisk avgrensede fylkesdelplaner enn de vi har nevnt i tabell 3.1 og 3.2. Eksempler på slike planer er spesifikke temaplaner for samferdsel, havner, jernbane, stamveger, landbruk, friluftsliv, vannforsyning, miljøvern, kystsonen, vassdrag, fjellområder, strategiske næringsplaner, planer for kultur- og naturområder med mer. Mange av disse planene vil også ha relevans for det regionale utbyggingsmønsteret i by- og tettstedsområder, men vil da som regel være grunnlagsplaner for de mer overordnede fylkesdelplanene for utbyggingsmønster som vi har inkludert i vår oversikt.

3.3 Hva inneholder fylkesdelplaner for regionale utbyggingsmønstre?

3.3.1 Dokumentstudie og innholdsanalyse av fylkesdelplaner

Vi har gått gjennom samtlige av de 22 fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster som er utarbeidet etter 1990. Vi har gjort en kvalitativ vurdering av innholdet i planene og tatt utgangspunkt i tema som er sentrale i RPR for SAT eller som etter vår vurdering bør inngå i slike overordnede fylkesdelplaner som skal være grunnlag for kommuneplaner og mer detaljerte planer for SAT.

En slik dokumentgjennomgang har mange begrensninger og gir på ingen måte et fullstendig inntrykk av planarbeidene, hvor grundig det er arbeidet med de ulike tema, hvordan planarbeidet er forankret i kommunene osv. Vi tror likevel at plandokumentene gir oss nok informasjon til å kunne gjøre noen grove vurderinger om innhold og omfang. Plandokumentene gir som regel også informasjon om bakgrunnen for at planen ble utarbeidet og hva som har vært ambisjonsnivået med planarbeidet. Formuleringer i retningslinjer, utforming av plankart og beskrivelser om hvordan planen skal implementeres (gjennom evt handlingsprogram) gir en viss pekepinn på hvor godt egnet planen er som styringsredskap for regionalt utbyggingsmønster.

Det er grunn til å understreke at fylkeskommunene også arbeider med samordning av arealbruk og transport overfor kommunene på mange andre måter enn gjennom å utarbeide fylkesdelplaner, f eks gjennom veiledning i areal- og transportplansaker, ved å gi høringsuttalelser til kommunenes arealplaner og ved evt å fremme innsigelser. Alt dette er viktig arbeid som inngår i fylkeskommunenes daglige arbeid med å forvalte arealpolitikken i det respektive fylke.

I det etterfølgende vil vi gå gjennom ulike tema som vi vil se nærmere på i vår innholdsanalyse av fylkesdelplanene. I alt 17 ulike emner vil bli vurdert.

1. Samordning av arealbruk og transport

Den kanskje mest overordnede målsetting i RPR for SAT er at arealplanlegging og transportplanlegging skal samordnes bedre. Det første kriterium som vil bli vurdert er derfor om ulike virkemidler i SAT-politikken (som vi også har omtalt i kapittel 1) blir vurdert i sammenheng i planene.

2. Avgrensning av by- og tettstedsområder mot LNF-områder

Et viktig prinsipp i RPR for SAT er at det bør være klare grenser mellom bebygde områder og LNF-områder (landbruks- natur- og friluftsområder). Det står eksplisitt i retningslinjene at dette bør avklares og nedfelles i en fylkesdelplan.

3. Avklaring av senter- og servicestruktur

Regionale publikumsrettede offentlige eller private servicetilbud skal lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering. I RPR for SAT står det også eksplisitt at senter- og servicestrukturen i by- og tettstedsområder bør avklares og nedfelles i en fylkesdelplan.

4. Avklaring når det gjelder lokalisering av virksomheter i regionen

Flere studier og offentlige utredninger har vist at i by- og tettstedsområder kan det oppstå konkurranse mellom kommunene om etablering av næringsvirksomhet. Dette kan lett føre til overetablering av næringsarealer i byregioner. Lokalisering av næringsvirksomheter i by- og tettstedsområder bør derfor lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering.

5. Avklaring når det gjelder fordeling av boligbygging i regionen

En grunnleggende målsetting for norsk arealpolitikk er å bidra til å holde fast ved hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i landet. Alle kommuner bør derfor kunne legge til rette for boligbygging i et omfang som sikrer bosettingsmønsteret og som hindrer fraflytting og utarming av lokalsamfunn. I by- og tettstedsområder bør boligbygging i regionen samordnes på tvers av kommunegrensene. Dette er også slått fast i flere offentlige utredninger (bl a Hovedstadsutvalget).

6. Konsentrere rundt knutepunkter og økt tetthet i byggesoner

Et annet prinsipp i RPR for SAT er at man skal legge vekt på å utnytte mulighetene for økt konsentrasjon av utbyggingen i byggesonene i by- og tettstedsområder. Man bør også bygge konsentrert innen gangavstand fra stasjoner og knutepunkter på hovedårene for kollektivtrafikknett.

7. Avklaring av grøntstruktur

Ifølge RPR for SAT bør naturinngrep samles mest mulig, bl a for å bevare grøntstruktur, biologisk mangfold og estetiske kvaliteter. En bør også unngå nedbygging eller omdisponering av store, sammenhengende arealer med dyrket eller dyrkbar mark av høy kvalitet eller særlig verdifulle natur- og kulturområder. For avklaring av grøntstruktur må man også foreta avveining ved kollektivknutepunkter om arealene kan anvendes til utbyggingsformål eller om de skal vernes. Det står eksplisitt at for by- og tettstedsområder bør grøntstrukturen avklares og nedfelles i en fylkesdelplan.

8. Avklaring av hovedtransportsystemer, sikker og effektiv trafikkavvikling

Ifølge RPR for SAT bør man legge til rette for effektiv, trygg og miljøvennlig transport. Det står eksplisitt i retningslinjene at ulike typer hovedtransportsystemer bør avklares og nedfelles i en fylkesdelplan.

9. Tilrettelegging for og satsing på kollektivtransport

Ifølge RPR for SAT skal det i områder hvor befolkningstettheten kan gi grunnlag for det, legges til rette for kollektive transportformer. Dette er i høyeste grad aktuelt for by- og tettstedsområder hvor retningslinjene anbefaler at det utarbeides fylkesdelplaner.

10. Tilrettelegging for sykkeltransport

I RPR for SAT står det at sykkel som transportform skal tillegges vekt der det ligger til rette for det. Etter vår vurdering ligger det til rette for sykkelbruk i by- og tettstedsområder.

11. Regional parkeringspolitikk

Parkering er i liten grad tatt opp som tema i RPR for SAT. Det er imidlertid et vesentlig element i ABC-prinsippene for lokalisering av næringsvirksomhet og også et aktuelt virkemiddel for å legge til bedre rette for miljøvennlige transportformer. Tidligere var det gjerne minimumsnormer for etablering av parkeringsplasser i nye utbyggingsområder, nå er det ikke uvanlig at det innføres maksimumsnormer for etablering av parkeringsplasser i sentrale byområder. Vi ønsker å undersøke om dette er et tema som drøftes i fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster.

12. Bruk av restriktive virkemidler for bilbruk

Trafikkregulering og innføring av vegprising er eksempler på restriktive virkemidler for bilbruk. Slike virkemidler er ikke eksplisitt anbefalt i RPR for SAT, men kunnskap om sammenhenger mellom arealbruk og transport tilsier at man vanskelig kan nå målsettingene om en mest mulig miljøvennlig transport uten å innføre restriksjoner på bilbruk. Vi ønsker å se om dette er et tema som er tatt opp i fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster.

13. Alternative løsninger for utbyggingsmønster og transportsystem

Ifølge RPR for SAT bør planarbeid i fylker og kommuner legges opp slik at vedtak kan fattes på grunnlag av utredninger av alternative løsninger for utbyggingsmønster og transportsystem.

14. Bred vurdering av konsekvenser

Beslutninger om utbyggingsmønster og transportsystem bør ifølge RPR for SAT være basert på brede vurderinger av konsekvenser, med særlig vekt på samfunnsøkonomiske kostnader, virkninger for langsiktige mål for landbruket og hensyn til å ta vare på natur- og kulturmiljøet. Konsekvensene av alternative løsninger bør beskrives for miljø, naturressurser og samfunn.

15. Bruk av grafisk framstilling og plankart

Flere tema som RPR for SAT anbefaler skal avklares i fylkesdelplaner bør kartfestes om det skal være mulig å vurdere på et senere tidspunkt om kommunene følger opp fylkesdelplanen i sine kommuneplaner. Dette gjelder f.eks. avgrensning av by- og tettstedsområder (byggesoner), senterstruktur, grøntstruktur, hovedtransportsystemer osv. Vi ønsker å se nærmere på hvor konkrete fylkesdelplanene er mht. å kartfeste viktige elementer i utbyggingsmønsteret.

16. Konkretisering av retningslinjer

RPR for SAT gjelder for hele landet. Det vil være ønskelig at retningslinjene får gjennomslag i fylkesdelplaner og flere studier tyder på at så har skjedd. En studie (Saglie og Tombre 1994) har vurdert fylkesdelplaner å være konkrete og godt egnet som styringsvirkemiddel, andre studier har konkludert med at retningslinjer er vage (f.eks. Arge 1995). Vi ønsker å vurdere om fylkesdelplanene har retningslinjer for utbyggingsmønster som er mer konkrete enn RPR for SAT og tilpasset behovet i det aktuelle planområde.

17. Status for planproduktet

Flere studier har vist at iverksetting av tiltak i fylkes(del)planer ofte er usikker og avhengig av at kommuner og andre lojalt følger opp intensjonene i planene.

Spangen (1995) har vist at det er viktig med en mest mulig avklart tiltakskjede fra planlegging til iverksetting for å sikre gjennomføring av tiltak. Vi ønsker å se om fylkesdelplanene har definert planproduktets status, om det er fastslått hvem som skal bidra til gjennomføring av tiltak i planen og om det er definert prosedyrer for hvordan planen vil bli fulgt opp.

3.3.2 Hvor omfattende er ulike tema behandlet i fylkesdelplaner?

Tabell 3.3 gjør rede for vår vurdering av de ulike fylkesdelplanene. I tabellen har vi angitt antall kommuner som fylkesdelplanen gjelder for.

Følgende symboler er brukt som indikasjon på hva som er hovedbegrunnelsen for å utarbeide planen:

- x** Styre vekst (i områder med utbyggingspress).
- X** Stimulere til utvikling (i områder hvor det er ønskelig med mer aktivitet).
- Xx** Både styre vekst og stimulere til utvikling (i områder med ulike behov).
- sat** I første rekke en overordnet plan for regionalt utbyggingsmønster (arealbruk og transport).
- T** I første rekke en transportplan, men også med arealbruk som tema.
- S** I første rekke en plan for senterstruktur og kjøpesenterutvikling, men som også er forankret i overordnede planer for regionalt utbyggingsmønster.

Følgende symboler er brukt for å beskrive hvor grundig ulike tema er behandlet i planen.

-	Lite / ikke behandlet
o	Behandlet
O	Omfattende behandlet

Dersom det står en (H) ved planen så er det høringsutkastet som har vært grunnlag for vår vurdering, dersom det står angitt en (V) så er det ferdig vedtatt plandokument som er vurdert.

Årstallet angir når planen ble sendt på høring eller ble vedtatt av fylkeskommunen.

Man bør tolke vurderingene med forsiktighet og ikke trekke for bastante slutninger om fylkesdelplaners kvalitet eller foreta sammenligninger mellom planene. Vurderingene er ment å gi en indikasjon på hvor grundig et tema er behandlet i den aktuelle plan. Det kan være mange gode grunner til at man ikke har behandlet et tema like grundig i andre fylkesdelplaner, f.eks kan man ha flere fylkesdelplaner i et fylke, hvor ulike tema er behandlet i ulike planer. Dessuten kan man være i ulike faser i arbeidet med å planlegge regionalt utbyggingsmønster i ulike byområder. Noen av planene er tenkt videreført og rullert regelmessig.

Tabell 3.3 Vurdering av hvor omfattende ulike tema er behandlet i fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster.

Fylkesdelplan	Transportsystem i vestkorridoren		Transportsystem i sørkorridoren		Utbyggingsmønster på Romerike		Handel og senterstruktur i Akershus		Utbyggingsmønster i Bergensområdet		Byutvikling på Jæren		Utbyggingsmønster i Trondheimsregionen		Transportplan for Nedre Glomma		Areal- og transportplan for Nedre Glomma		Arealbruk og transport i Vestfold		Arealbruk og transport i Hagesund mm		Utbyggingsmønster i Hamar-regionen		SMAT i Hamar-regionen		Utbyggingsmønster for Hadeland		Utbyggingsmønster for Lillehammer-regionen		Utbyggingsmønster for Lister-regionen		Arealbruk i Sogn og Fjordane		Transportplan for Dalane		Transport i Møre og Romsdal		Arealbruk og transport i Ryfylke		Varehandel og tettstedsutvikling i Hedm./ Oppl.		Tettstedsutvikling og senterstruktur i Aust-Agder	
	Tema	Oslo / Akershus	Akershus	Bergen	Jæren	Trondheim	Nedre Glomma	Vestfold	Nord-Rogaland	Hamar	Hadeland	Lillehammer	Lister	Sogn og Fj.	Dalane	Møre og R.	Ryfylke	Hedm./ Oppland	Aust-Agder																									
By- eller tettstedsområde	3	4	13	22	14	10	6	10	2	15	3	4	4	3	3	6	26	4	38	9	48	15																						
Antall kommuner	x	x	x	x	Xx	x	x	x	x	x	Xx	Xx	Xx	Xx	X	x	Xx	Xx	Xx	Xx	Xx	Xx																						
Planens formål	T	T	sat	S	sat	sat	sat	T	sat	sat	sat	sat	sat	sat	sat	sat	T	T	T	S	S																							
Plantype	H	H	V	H	V	H	V	V	V	H	V	V	H	V	V	V	V	V	V	H	V	V																						
Plandokument	97	97	99	00	93	00	00	92	96	98	94	95	00	94	98	98	00	97	01	01	90	00																						
Utarbeidet (år)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																						
1. Samordning	-	0	0	-	-	0	-	-	0	-	-	-	0	-	-	-	-	0	0	0	-	0																						
2. Byggesone	-	0	0	-	-	0	-	-	0	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0																						
3. Senterstruktur	-	-	0	0	0	0	0	-	0	0	-	0	-	0	0	0	-	0	-	-	0	0																						
4. Virksomheter	0	0	0	-	-	0	0	-	0	0	-	0	0	0	0	-	0	-	-	-	0	0																						
5. Boligbygging	0	0	0	-	-	0	0	-	0	0	-	0	0	0	0	-	0	-	-	-	-	-																						
6. Tetthet / knutep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																						
7. Grøntstruktur	-	-	0	-	0	0	-	-	0	-	-	0	0	0	0	-	0	-	-	-	-	-																						
8. Transportsystem	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																						
9. Koll. transport	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																						
10. Sykkeltransport	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																						
11. Parkering	0	-	-	-	-	0	0	-	-	0	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-																						
12. Bilrestriksjoner	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																						
13. Alt. løsninger	0	0	0	-	-	0	0	0	-	-	0	-	0	-	0	-	0	-	-	0	-	0																						
14. Konsekvenser	0	0	0	-	-	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	0																						
15. Kartfremstilling	0	0	-	0	-	0	-	0	0	-	0	-	0	0	0	-	0	-	0	-	-	0																						
16. Retningslinjer	-	-	0	0	-	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0	-	-	0	0																						
17. Planstatus	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																						

Som det går fram av tabell 3.3 skiller fylkesdelplanene for Jæren og Nedre Glomma seg positivt ut når det gjelder samordning av arealbruk og transport. I disse planene er mange tema behandlet relativt omfattende og forsøkt sett i sammen-

heng. Dette betyr ikke at det ikke også her er utfordringer når det gjelder samordning av arealbruk og transport. F eks er det i liten grad innført restriktive virkemidler for bilbruk og parkeringspolitikken er ufullendt. Virkemiddelpakkene kunne derfor ha vært enda bedre sammensatt mht å nå målsettingene i RPR for SAT.

Det er relativt få planer som har en tydelig og klar avgrensning av byggesoner mot LNF-områder. 3 fylkesdelplaner skiller seg positivt ut her, med kartfesting av byggesonene, dette gjelder planene for Jæren, Nedre Glomma og SMAT (samordnet miljø, arealbruk og transport) i Hamar-regionen.

De fleste fylkesdelplanene har omtale av senterstrukturen i regionen. Ikke overraskende er det de tematiske fylkesdelplanene for senterstruktur og kjøpesenterutvikling som er mest konkrete på dette emnet. I mange fylker er det konkurranse mellom ulike kommuner (Bratt 1993) og ulike interesser mellom kommuner og statlige regionale etater når det gjelder retningslinjer for senterstruktur og kjøpesenteretableringer. I Nedre Glomma ønsker f eks kommunene å ivareta handelsstandens interesser når det gjelder deres muligheter for å kunne utvide virksomheten dersom dette skulle være nødvendig for å kunne tilpasse seg strukturendringer i næringslivet eller for å overleve i konkurransen med andre virksomheter. Fylkesmannen i Østfold ønsker en noe sterkere styring når det gjelder senterområder for å hindre fortsatt spredning av sentervirksomhet utenfor de prioriterte sentrene i regionen. Det har derfor vist seg noe mer vanskelig å komme til enighet om formuleringer og retningslinjer for dette emnet enn for andre tema som gjelder regionalt utbyggingsmønster i revisjonsarbeidet for fylkesdelplan for Nedre Glomma.

Flere fylkesdelplaner omtaler det nederlandske ABC-prinsippet som aktuelt for lokalisering av virksomheter. Det er imidlertid noe ufullendt over de fleste fylkesdelplanene på dette området. Arge (1995) har rett i at flere fylkesdelplaner bærer preg av å være førstegenerasjons. Kanskje lokaliseringspolitikken for ulike typer virksomheter kan bli tydeligere i neste generasjons fylkesdelplaner etter at man har fått arbeidet med emnet over lengre tid. Som for senterstrukturen, har Falleth og Johnsen (1996 b), vist at det ofte også er konkurranse mellom kommunene når det gjelder å trekke til seg næringsvirksomhet, noe som har ført til overetablering av næringsarealer i hovedstadsområdet. I Vestfold har man klart å komme til enighet om regionale næringsområder som skal betjene alle kommunene i fylket.

Fordeling av boligbygging mellom kommuner er i mange regioner et kontroversielt spørsmål og hvor det er nødvendig å komme til enighet og foreta avveininger om hensyn til kommunalt selvstyre og hensyn til behov for regional styring av den langsiktige utvikling av utbyggingsmønsteret i regionen. 3 fylkesdelplaner skiller seg ut her med angivelse av antall boliger som skal bygges i ulike områder og i kommuner i by- og tettstedsområdet. Dette gjelder planene for Jæren, Nedre Glomma og SMAT (samordnet miljø, arealbruk og transport) i Hamar-regionen.

I mange fylkesdelplaner har strategien om knutepunktsutvikling og fortetting ved holdeplasser og stasjoner ved hovedårene i kollektivnettet fått gjennomslag. Det varierer imidlertid hvor spesifikke planene er når det gjelder å definere hvor tett ulike byggeområder kan bygges ut.

Planene for Jæren og Nedre Glomma skiller seg positivt ut med relativt grundig omtale og konkret avklaring av framtidig grøntstruktur i by- og tettstedsområdene.

Ikke overraskende er de temaspesifikke transportplanene mest konkrete når det gjelder avklaring av transportsystemer og sikker og effektiv trafikkavvikling. I tillegg skiller fylkesdelplanene for Jæren, Nord-Rogaland og TP10-planen fra Nedre Glomma seg ut med grundig behandling av framtidig transportsystem.

Satsing på kollektivtransport ser ut til å ha fått gjennomslag i mange fylkesdelplaner både i arealstrategier og når det gjelder å innføre tiltak som kan styrke kollektivtransportens konkurransevne. Det er imidlertid flere utfordringer når det gjelder å sikre iverksetting. Ansvar for finansiering og gjennomføring av enkelte kollektivtiltak er fortsatt uavklart (f eks bybane på Jæren og i Bergensregionen). Tilskudd til drift av kollektivtransport må også følges opp gjennom årlige bevilgninger, i mange byområder har det vist seg vanskelig å få tilstrekkelig finansiering av kollektivtransport for å sikre en ønsket standard og frekvens på tilbudet.

Satsing på sykkel omtales også i mange fylkesdelplaner, det varierer hvor konkrete planene er mht å definere og kartfeste sykkelvegnettet.

Parkeringspolitikk nevnes i flere fylkesdelplaner, men i svært liten grad er dette et tema hvor det finnes en regional politikk. Enkelte fylkesdelplaner forslår at kommunene utvikler maksimumsnormer for etablering av parkering ved nybygging. Mange fylker gir uttrykk for at det er vanskelig å utvikle en regional parkeringspolitikk så lenge det ikke finnes lovgrunnlag for å regulere parkering på privat grunn. En strengere parkeringspolitikk på offentlig grunn, kan dermed føre til konkurransevridning, f eks overfor næringsdrivende i sentrum til fordel for kjøpesentre utenfor byene.

Vi har ikke funnet gode eksempler på at det konkret er innført restriktive virkemidler for bilbruk for å endre transportmiddelvalget over til mer miljøvennlige transportformer. I enkelte byområder har det vært vurdert innført vegprising, men så langt har dette ikke fått politisk gjennomslag. Det er mer vanlig å satse på positive virkemidler, f eks trafikkregulering som prioriterer kollektivtransport eller å legge til rette for sykkelbruk.

Det varierer hvorvidt det i fylkesdelplanene er vurdert alternativer til de framsatte tiltak. En forklaring kan være at alternativer er vurdert i underlagsdokumenter til hovedplanen og at disse alternativene ikke er nevnt i hoveddokumentet. En annen forklaring kan være at man i liten grad har utarbeidet og vurdert alternativer på en systematisk måte pga begrenset ressurstilgang.

Tilsvarende varierer det sterkt hvor grundig konsekvenser er utredet som følge av alternative tiltak i planene. To planarbeider skiller seg ut; Fylkesdelplan for Jæren og Transportplan for Nedre Glomma (TP10-plan). I planen for Jæren er det godt beskrevet hvordan man har arbeidet med ulike alternativer og hvilke konsekvenser de ulike alternativene ga. I TP10-arbeidet, var konsekvenser ved ulike strategier utredet for mange byområder. Transportplanen for Nedre Glomma var den eneste av disse som ble fremmet som fylkesdelplan.

Bruken av grafisk framstilling og konkretisering av ulike tema på kart varierer sterkt mellom de ulike fylkesdelplanene.

I mange fylkesdelplaner er det utarbeidet retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging for by- og tettstedsområder. Det varierer sterkt hvor konkrete disse er tilpasset regionale forhold.

Det varierer i hvilken grad man har lyktes med å utarbeide planer hvor man har definert et handlingsprogram for gjennomføring av tiltak og laget prosedyrer for hvordan planen skal følges opp i ettertid dersom det skulle oppstå konflikter eller andre situasjoner som trenger regional avklaring. I enkelte planer har fylkeskommunen signalisert at innsigelsesinstrumentet vil bli benyttet dersom planen ikke følges opp. I andre planarbeider har man benyttet anledningen til å peke på manglende statlig avklaring av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. I mange planer kunne tiltakskjeden fra planlegging til iverksetting ha vært tydeligere.

3.4 Hvordan er planlegging organisert i by- og tettstedsområder?

3.4.1 Utfordringer som gjelder organisering av planarbeid

I RPR for SAT heter det at kommuner, fylkeskommuner og regionale statlige myndigheter bør organisere planleggingen slik at det kan skje en samordning av arealbruken og transportsystemet i tråd med disse retningslinjene. Videre heter det at i by- og tettstedsområder bør en samarbeide slik at planleggingen i den enkelte kommune kan skje innenfor omforente regionale rammer.

Evalueringer fra TP10-arbeidet (Tjade et al 1992, Tombre et al 1993, Lerstang og Stenstadvold 1993) viste at den politiske forankringen av planarbeidet kunne ha vært bedre og at omegnskommunene til byene kunne ha vært trukket mer inn i arbeidet.

TP10-evalueringene og senere studier av fylkesdelplaner avdekket også mangelfull konfliktavklaring i planprosessene. Arge (1995) fant f.eks. at det manglet avklaringer på vitale SAT-elementer i forsøk på SAT i seks områder. Lerstang og Stenstadvold (1993) fant at det i mange byområder manglet et oppfølgingsorgan for å iverksette TP10-planene.

Falleth og Johnsen (1996 a) fant at fylkesplanprosessene i større grad enn tidligere hadde fungert som arena for informasjonsutveksling og kontaktskaping mellom de som deltar i fylkesplanprosessen. I en annen studie forfatterne gjorde av forsøk på å organisere et samordningsorgan for arealplanlegging i hovedstadsområdet, karakteriserte de ingen av de mange forsøkene som vellykket. Samarbeidet strandet ofte ved at kommunene ikke ville godkjenne eller vedta de regionale planene.

Holsen (1996) fant at samordningen mellom de regionale fagmyndigheter i plansaker ofte ikke var reell. Kommunene uttrykte kritikk overfor manglende helhet og koordinering av det som måtte være av regionale og statlige interesser overfor kommunene. Han fant i en senere studie (1998) at det ikke så ut til å være noe generelt dårlig samarbeidsklima som hindret samarbeid mellom de regionale fagmyndighetene og mellom disse og kommunene, men at bedre dialog muligens kunne øke forståelsen for hverandres synspunkter og bidra til å bryte ned faglige og sektorkulturelle forskjeller. Etablering av planforum så ikke ut til å ha bidratt til å få regionale statlige sektormyndigheter til å involvere seg mer i slikt samarbeid.

Opedal et al (1998) fant at det var vanskelig å få til et forpliktende samarbeid med fylkeskommunale myndigheter og vegkontorene i miljøbyprosjektet, mens fylkesmannens miljøvernavdeling ved flere anledninger hadde ytret ønske om å bli bedre integrert i arbeidet.

Vi spurte administrativt ansatte i fylkeskommunene om hvordan arbeidet med planlegging av regionale utbyggingsmønstre var organisert i deres fylke:

- Hvordan er samordningen av areal- og transportplanleggingen i fylket organisert? En oversikt over svaralternativer er gitt i kapittel 3.4.2.
- Er det spesielle samordningsfora for by- og tettstedsområdene i fylket? En oversikt over svaralternativer er gitt i kapittel 3.4.3.

Hensikten med vår undersøkelse om organisering var først og fremst å få en oversikt over ulike måter fylkeskommunene har valgt å organisere SAT-arbeidet på regionalt nivå i fylkene, ikke å få en komplett oversikt over hvert enkelt fylke. Vi har kun spurt en person i hver fylkeskommune om informasjon om organisering, og vi forventer ikke at vedkommende skal kunne gi en komplett oversikt over dette. Pga at dataene trolig ikke er komplette for hvert enkelt fylke, ville det derfor også være galt å sammenligne organiseringen i de ulike fylkene. I de etterfølgende oversikter har vi derfor valgt å anonymisere dataene.

3.4.2 Oversikt over hvordan planlegging er organisert i fylkeskommunene

Den etterfølgende oversikten gjør rede for på hvilke ulike måter fylkeskommunene, som har svart på spørreskjemaet, har organisert SAT-planlegging i fylket. Som det går fram av oversikten, arbeider fylkeskommunene med samordning på mange ulike måter og i ulike fora. Svaralternativene som har kommet fram er:

- Gjennom planprosesser, mange ulike organisasjonsmodeller oppgis. Noen fylker har fast modell for fylkesdelplanprosesser med politisk styringsgruppe hvor alle kommunene i planområdet er representert og med administrative prosjektgrupper hvor alle de viktigste aktører (statlige regionale etater, involverte kommuner, transportselskaper med mer) er representert. Noen fylker har kun fylkeskommunale politikere i styringsgruppen, politikere i kommunene er da gjerne trukket inn gjennom ”prosess-samlinger”. I noen tilfeller er heller ikke kommunene i planområdet representert i arbeidsgruppene.
- Gjennom regionråd (ofte med politisk toppledelse og noen ganger også med rådmenn). Det varierer hvor ofte SAT er tema på slike samlinger.
- Gjennom veiledning til kommunene, f eks ved rullering av kommuneplanens arealdel. Ofte forsøker man å koordinerte innspill fra fylkeskommunen og andre statlige etater på regionalt nivå.
- Gjennom fylkesplanleggingen, hvor fylkeskommunen gir signaler om hva som er fylkets politikk for samordnet areal- og transportplanlegging. Fylkesplanprosessene er som regel brede planprosesser hvor arbeidet involverer samarbeid med statlige etater på regionalt nivå og kommunene.

- Gjennom planforum, vanligvis styrt av fylkeskommunen, der ofte alle kommuner (gjerne med plansjefer), og noen ganger også statlige etater på regionalt nivå, er representert.
- Gjennom ordfører / rådmannskollegiet. Et fylke oppgir at kollegiet har slike saker på dagsorden 1-2 ganger pr år. Kollegiet møtes månedlig.
- Gjennom ad-hoc grupper. I flere fylker er det mer eller mindre kontinuerlig ulike ad-hoc grupper, f eks ved utarbeidelse av fylkesdelplaner eller ved samarbeid om bedre arealforvaltning.
- Gjennom spesielle oppfølgingsfora, definert gjennom tidligere planarbeid.
- Gjennom samråd fra sak til sak, hvor fylkeskommunene tar kontakt med andre og ofte de statlige etatene på regionalt nivå.
- Et fylke i Nord-Norge oppgir at samordnet areal- og transportplanlegging utelukkende skjer i kommunene.

Samlet sett er det i få fylker (av de 14 som har svart på spørreskjemaet) etablert faste samordningsorganer for samordnet areal- og transportplanlegging. Kun ett fylke har oppgitt at de har et fast planforum hvor alle kommunene er representert. Mange fylker har etablert faste planforum for regionale etater og avdelinger i fylkeskommunene. Kommunene kan i noen tilfeller møte i konkrete plansaker som angår dem.

Mange fylker har fast regionråd, men disse er ikke opprettet spesielt med tanke på samordnet areal- og transportplanlegging.

De fleste fylkene etablerer ad-hoc samordningsorganer der kommunene er representert i forbindelse med planprosesser (f eks ved utarbeidelse av fylkesplan eller fylkesdelplaner).

Noen få fylker oppgir at de ikke har noen faste eller ad-hoc samordningsorganer, men at kontakt med kommunene skjer gjennom veiledning og kontakt med kommunene enkeltvis.

3.4.3 Oversikt over samordningsfora spesielt innrettet mot by- og tettstedsområdene

Behovet for planlegging av regionale utbyggingsmønstre er størst i by- og tettstedsområder. Den etterfølgende oversikt gjør rede for hvordan fylkeskommunene, som har svart på spørreskjemaet, har svart på spørsmålet om det er opprettet spesielle samordningsfora for by- og tettstedsområder:

- Regulære møter mellom fylkeskommunen og bykommuner (f eks mellom fylkeskommunes komite for miljø og samferdsel og hovedutvalg for byutvikling i bykommunene).
- Gjennom interkommunale samarbeidsorgan, f eks mellom sammenvokste bykommuner.
- Mer eller mindre faste samarbeidsorgan knyttet til en rekke fylkesdelplaner, transportplaner og som er utarbeidet i fylkeskommunal regi.

- Samordningsgrupper knyttet til ulike samferdselsplaner og transportpakker (f eks knyttet til NTP-prosessen eller bompengavtaler).
- Spesielle samordningsorganer knyttet til ulike forsøks- og utviklingsprosjekter (f eks Miljøbyprosjektet).
- Regional plangruppe / samordningsorgan for byområder. Disse tar også opp andre saker enn areal- og transportpolitikk.
- Flere distriktsfylker har ulike ordninger / fora for ulike emner som f eks byggeskikk og miljøvennlig tettstedsutvikling.
- Kommunene oppretter også ofte tverrfaglige arbeidsgrupper selv i forbindelse med større planoppgaver.

Mange fylkeskommuner (av de 14 som har svart på spørreskjemaet) oppgir at de har faste samordningsorganer spesielt rettet mot by- og tettstedsområder i fylket og / eller mer ad-hoc rettede samordningsorganer.

3.5 Hvilke muligheter og begrensninger finnes for planlegging?

3.5.1 Fylkeskommunale fagfolk om muligheter og begrensninger

Kunnskapsoversikten i kapittel 2 har vist at det er en rekke utfordringer knyttet til planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Måloppnåelsen for SAT-politikken er ikke god nok, sammensetningen av virkemidler er delvis feil og delvis mangelfull. Det er vanskelig å få til samordning pga svakheter i styringsapparatet, samordningen kan også bli bedre gjennom bedre kommunikasjon i planprosesser. Ressursene til planlegging er begrenset og det faglige arbeidet kan bli bedre. Politikerne vegrer seg for å ta i bruk restriktive virkemidler lokalt og fylkeskommunene ønsker ikke å fremstå som ”overkommuner”, og bruker ikke innsigelsesinstrumentet spesielt aktivt. Politiske valg i kommuner er gjerne preget av snevre hensyn til kommunenes eget beste, ikke nødvendigvis på hva som tjener regionen. Sentrale myndigheter følger ikke systematisk nok opp planforsøk og resultater, derfor unngår de også å lære av tidligere erfaringer.

Vi spurte våre kontaktpersoner i fylkeskommunenes planadministrasjon om deres vurdering av muligheter og begrensninger for å få implementert en regional arealpolitikk. Spørsmålene i spørreskjemaet var formulert slik:

- Hvilke muligheter har fylket i dag til å påvirke / styre / gi føringer for arealpolitikk? En oversikt over svaralternativer er gitt i kapittel 3.5.2.
- Hvilke begrensninger finnes i dag for å få implementert en regional arealpolitikk? En oversikt over svaralternativer er gitt i kapittel 3.5.3.
- Mener du at fylkeskommunens planer som gir føringer for arealbruk i dag har betydning? Hvis, ja på hvilken måte? Hvis nei, hva skal til for å bedre på dette? En oversikt over svaralternativer er gitt i kapittel 3.5.4.

Hensikten med vår undersøkelse om muligheter og begrensninger for utvikle og implementere en politikk for regionalt utbyggingsmønster var å få supplert vår kunnskapsoversikt med synspunkter fra personer som til daglig arbeider med planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Hensikten var ikke å sammenligne muligheter og begrensninger i ulike fylker, til det har vi for få informanter i hvert fylke. I de etterfølgende oversikter har vi derfor valgt å anonymisere dataene.

3.5.2 Muligheter for planlegging av regionale utbyggingsmønstre

Til tross for alle utfordringene knyttet til planlegging av regionale utbyggingsmønstre, så informantene i fylkeskommunene mange reelle muligheter for å kunne påvirke og gi føringer for arealpolitikk i by- og tettstedsregioner. De viktigste svaralternativer som kom fram er:

- 14 av 14 informanter nevner regional planlegging gjennom fylkesplaner og fylkesdelplaner. Flere peker på viktigheten av å sørge for at kommunene er involvert i planarbeidet, slik at det forankres politisk i kommunene. Man bør forsøke å få definert mest mulig klare retningslinjer og lage entydige plankart.
- 12 av 14 informanter mener at å fremme synspunkter om kommunenes arealpolitikk i prosesser / møteplasser i tilknytning til kommunenes arbeid med arealplaner, eller gjennom veiledning, vil kunne påvirke arealpolitikken. Dette kan f.eks. skje i forbindelse med oppstartsmøter for kommuneplanens arealdel eller senere ved behandling av kommunenes arealplaner, gjerne i samarbeid med andre statlige etater på regionalt nivå.
- Halvparten av informantene nevner innsigelse eller varsel om innsigelse som et mulig virkemiddel dersom regionale hensyn ikke blir ivaretatt i arealplaner. Flere av disse uttrykker imidlertid at de ser på innsigelser som et lite egnet virkemiddel.
- 4 av 14 informanter oppgir også muligheten i å benytte politiske kontakter mellom kommuner, fylkeskommuner og statlig nettverk. En informant nevner at dette imidlertid kan slå begge veier og også være en begrensning for ivaretagelse av regionale interesser.
- Enkelte oppgir det som en mulighet å ha avklart forhold til andre statlige etater på regionalt nivå om areal- og transportpolitikk, f.eks. i andre planprosesser som NTP.
- Enkelte nevner også at å bidra til å fremskaffe felles kunnskapsgrunnlag og problemopfatning for alle involverte parter i den regional arealpolitikken kan gi nytte.
- Noen få nevner muligheten i å ha en konsistent dispensasjons- og klagepraksis, dvs. avklare krav og prosedyrer med kommunene.

Som det går fram av ovennevnte oversikt finnes det mange muligheter for fylkeskommunen å gi føringer for kommunenes arealpolitikk. Spørsmålet er om disse mulighetene brukes eller om man lykkes med å forankre planarbeidet i kommunene. Som vi vet fra tidligere studier, så benyttes f.eks. ikke innsigelsesmuligheten i utstrakt grad. Som det også går fram av kapittel 3.3, så er det ikke utarbeidet fylkesdelplaner i alle større by- og tettstedsområder i Norge. Denne studien gir ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt de nevnte mulighetene utnyttes, men dette vil være interessant å studere nærmere i case-studier.

3.5.3 Begrensninger for planlegging av regionale utbyggingsmønstre

Informantene i fylkeskommunene oppga også mange begrensninger for å kunne påvirke og gi føringer for arealpolitikk i by- og tettstedsregioner:

- 12 av 14 informanter oppgir at fylkesplanen har for liten legitimitet ute i kommunene. Fylkesplaner er ikke bindende og blir derfor ikke tatt på alvor. Det er manglende styrke i virkemidlene og liten mulighet for styring av eksterne budsjett og vedtak. Flere mener at fylkesplanleggingen bør gis større status og forankring i lovverket. En form for økt status er å gjøre fylkesdelplaner bindende for kommunenes arealpolitikk - i det minste for en del arealtema. Noen foreslo konkret at enkelte vedtak bør håndteres av fylkeskommunen (f eks vegnett, regionale friluftsområder og omfanget av boligbygging i kommunene).
- 8 av 14 informanter oppgir at fylkeskommunen sliter med politikere som føler seg som representanter for kommunene - de velger å ikke være "overkommune". Dette kunne ha vært annerledes om fylkesdelplanene hadde hatt en annen status, fylkespolitikere ønsker egne saker / ansvarsområder med egen og endelig beslutningsmyndighet.
- 8 av 14 informanter nevner at innretningen på et planarbeid i fylkeskommunal regi er viktig. Når man først velger å utarbeide en fylkesdelplan må den være konfliktavklarende i forholdet mellom forvaltningsnivåene. Dette vil innebære at plankart og retningslinjer må bli mer konkrete. Dersom planene kun utarbeides for å være "innsigelsesinstrumenter" for overordnede myndigheter, vil planprosessene fort stoppe opp.
- 7 av 14 oppgir at mulighetene for å samordne arealbruk og transport er for dårlige (f eks finansiering av drift av kollektivtrafikk). Det burde være knyttet økonomiske virkemidler til areal- og transportpakker for byområder. For sterke sektorlover og sektormyndigheter pulveriserer helheten.
- Enkelte nevner at fylkeskommunen mangler ressurser til å drive fram samordnet planlegging. Fylkeskommunen er administrativt faglig svak og det er store mangler mht oppfølging av egen politikk. Det er også en inkonsistent dispensasjonspraksis med ulik respekt for egne planer i kommunene. Kortsiktige politiske hensyn går ofte foran langsiktige. Det har også vært en nedbygging av arealplankompetanse i kommunene, det er større andel privat planlegging enn tidligere.
- Noen få nevner at miljøargumenter har vært "misbrukt", f eks knyttet til spredt boligbygging, dette har svekket legitimiteten. Det er behov for mer forskning som viser miljøeffekter ved ulike lokaliseringsstrategier.

Flere av svarene som informantene i fylkeskommunen oppgir som begrensninger, støtter mange tidligere studier. Mange peker på fylkeskommunens manglende legitimitet, faren for å opptre som "overkommune" og manglende ressurser i fylkeskommunen.

Ikke overraskende uttrykker mange informanter ønske om at fylkeskommunen får mer ansvar og sterkere virkemidler i arealpolitikken, f eks ved at enkelte arealtema gjøres bindende i fylkeskommunale planer.

Flere nevner også at samordningen mellom statlige regionale etater må styrkes, slik at helheten ikke pulveriseres, f eks ved at man ikke får finansiert drift av kollektivtransport.

3.5.4 Fylkeskommunale planers betydning

Informantene i fylkeskommunene har uttalt seg om i hvilken grad fylkeskommunale planer for regionalt utbyggingsmønster har betydning for forvaltning av arealer i fylket eller ei. Vi har kategorisert svarene som er oppgitt i tre kategorier: Liten betydning, en viss betydning og de som uforbeholdent har uttrykt at fylkesplaner har betydning.

5 av 14 fylkeskommuner oppgir at fylkeskommunens planer har liten betydning:

- En informant i et vestlandsfylke uttrykker at fylkeskommunen ikke følger opp sine egne planer - det gjør at kommunene ikke bryr seg om planene. Kommunene lytter likevel gjerne til fylkeskommunens faglige råd fordi de mangler ekspertise selv.
- Informanten i et østlandsfylke oppgir at fylkeskommunens planer har begrenset betydning. Det kunne også vært gitt tydeligere sentrale føringer. Informanten oppgir at ofte er det sentrale politikere som står i veien for å få gjennomført nasjonal politikk regionalt.
- Fra et vestlandsfylke uttrykker informanten at dette skjer i liten grad, men dersom kommunene tas med i utformingen av en fylkesdelplan, og kommunene tas på alvor og de får eierskap til planen, vil planen få større legitimitet og det blir lettere å forholde seg til den.
- Et nordlandsfylke oppgir at fylkeskommunens planer har liten betydning i dag. Fylkeskommunens planer må være "tøffere" og ta flere reelle avklaringer, de må ha solid forankring i både fylkeskommunen og statlige sektorer i regionen og kommunene må delta i utformingen.
- Informanten i et nordlandsfylke uttrykker at planene i liten grad har betydning. Etter som planene må følges opp gjennom innsigelse / klager vil "kampen" ofte dreie seg om konkrete utbyggingsprosjekter, og prinsippene havner i "skyggen". Påkjenningen ved å stanse planlagte utbyggingsprosjekter blir for stor for fylkespolitikerne. Dersom fylkeskommunens planer skal gi sterkere føringer på arealbruken, må sannsynligvis planene gis en sterkere rettslig virkning.

7 av 14 fylkeskommuner oppgir at fylkeskommunens planer har en viss betydning:

- Informanten i et vestlandsfylke uttrykker at fylkeskommunens planer gir føringer for kommunenes arealbruk, men spørsmålet er om de gir nok føringer og om de har vært mer konfliktskapende enn konfliktavklarende.
- En informant i et østlandsfylke oppgir at fylkeskommunale planer gir noen føringer i dag, men at fylkeskommunen henger seg opp i for mange detaljer som svekker troverdigheten. Innsigelsesadgangen gjør ikke samarbeidet helt troverdig.
- Fra et østlandsfylke uttrykker en informant at konkrete retningslinjer gir grunnlag for oppfølging, men at det som nevnt også finnes klare begrensninger.
- Informanten i et østlandsfylke oppgir at i den grad fylkesdelplaner blir brukt, har de betydning.
- En informant i et sørlandsfylke uttrykker at fylkesdelplaner har noe betydning. Retningslinjene gir sjelden klare føringer, men de kan dog benyttes i "grove" tilfeller.
- Fra et vestlandsfylke oppgir en informant at dagens planer gir hjemmel for påvirkning og veiledning. Vi har kommet et stykke på veg, men det er langt igjen.

- Fra et fylke i midt-Norge uttrykker en informant at planene har en viss betydning, men at sektormyndighetene ikke bruker fylkesplaner i sin forvaltning. Fylkesplanen bør få rettsvirkning, ikke bare for samordning mellom kommuner, men også for å disiplinere sektormyndighetene.

2 av 14 fylkeskommuner oppgir uforbeholdent at fylkeskommunens planer har betydning:

- En informant i et sørlandsfylke oppgir at, ja, fylkeskommunens planer gir grunnlag for fylkeskommunale innspill til kommunenes arealplanarbeid og gir grunnlag for å reise innsigelser.
- Fra et østlandsfylke uttrykker en informant at fylkesdelplanen i deres fylke har ligget til grunn for revisjon av kommuneplaner i deres fylke.

Som det går fram av ovennevnte er virkelighetsoppfatningen forskjellig i de ulike fylkene. De fleste mener at fylkeskommunens planer har betydning, men de fleste informantene tar også et forbehold og mener at de burde hatt større betydning.

Vi har ikke grunnlag for å trekke generelle konklusjoner basert på denne studien. For å finne ut i hvilken grad fylkeskommunens planer har innflytelse for kommunenes arealpolitikk, er det nødvendig med en grundigere dybdestudie av hvert enkelt planforsøk.

3.6 Konklusjoner om bruk av fylkesdelplaner i norske by- og tettstedsområder

3.6.1 Om planstatus i fylkenes by- og tettstedsområder

Utgangspunktet for vår studie var RPR for SAT som slår fast at:

"I by- og tettstedsområder bør en samarbeide slik at planleggingen i den enkelte kommune kan skje innenfor omforente regionale rammer etter disse retningslinjene. Prinsipper for en utbyggingsstruktur med bl a avgrensing av by- og tettstedsområdene, senter-/servicestruktur, grøntstruktur og de ulike typer hovedtransportsystemer, bør avklares. Disse prinsippene bør nedfelles i en fylkesdelplan og følges opp i kommuneplanene."

Etter å ha studert status i alle by- og tettstedsområder i Norge som pr 1.1.1999 hadde over 20 000 innbyggere, kan vi slå fast at det er utarbeidet fylkesdelplaner for 12 av 19 byområder. For følgende byområder er det pr 1. juli 2001 ikke utarbeidet en fylkesdelplan, slik RPR for SAT anbefaler:

- Buskerud: Drammen
- Telemark: Porsgrunn-Skien
- Vest-Agder: Kristiansand
- Troms: Tromsø
- Østfold: Moss og Halden
- Nordland: Bodø

Vi har ikke grunnlag, ut fra vår studie, for å si at det ikke finnes en politikk for regionalt utbyggingsmønster i disse byområdene. Behovet for en regional politikk er forskjellig, Tromsø er så stor i utstrekning at det etter vår vurdering ikke er behov for en fylkesdelplan for arealpolitikk her. Dessuten pågår det planarbeid i noen av disse byområdene, vi kjenner til at det pågår planarbeid i Østfold for byområdene Moss og Halden.

Det ville imidlertid være interessant å gå videre og undersøke hvordan planstatus er for byområdene Drammen, Porsgrunn-Skien, Kristiansand og Bodø. Hvordan er politikken for regionalt utbyggingsmønster definert i disse byområdene?

Det må nevnes at enkelte av fylkesdelplanene dekker flere by- eller tettstedsområder, (f eks planen for Vestfold, Møre og Romsdal, og Sogn og Fjordane), dette gjør at steds spesifikke forhold kommer noe i bakgrunnen og detaljeringsgrad når det gjelder kartfesting blir gjerne lav.

At det er utarbeidet en fylkesdelplan for et byområde, er ikke det samme som at det finnes en veldefinert og god regional politikk for planlegging av utbyggingsmønster. Dette er bl a avhengig av innholdet i planene og hvorvidt planarbeidene er forankret hos aktørene som skal iverksette tiltak.

3.6.2 Om innholdet i fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønster

Vi tok utgangspunkt i to evalueringsarbeider som tilsynelatende hadde motsatte konklusjoner om innholdet i fylkesdelplaner. Den ene studien var gjennomført av Saglie og Tombre (1994):

”Tidligere gjennomgang av fylkesplaner viser at de har nokså runde og vagt formulerte mål. Det stilles nokså store forventninger til at fylkesdelplanene må bli tilstrekkelig konkrete slik at de kan fungere som styringsinstrumenter. Langt på vei innfrir de første fylkesdelplanene som omhandler arealbruk disse forventningene. Mange av planene har utvilsomt blitt mer konkrete. Slik en del av planene nå fremstår, har de muligheter til å være de styringsredskapene på regionalt nivå som mange har følt behov for. Planene avspeiler også en nokså høy grad av styringsambisjoner. De konkret utformede planene for et geografisk område forutsettes å være den gjeldende planen.”

Arge (1995) karakteriserte seks forsøk med samordnet areal- og transportplanlegging som to skritt fram og ett tilbake i forhold til TP10-arbeidet:

”Tilbakeskrittet er først og fremst representert ved: Svak konkretisering av arealplaner i flerkommunesituasjoner, vage formuleringer av retningslinjer i fylkesdelplaner, ujevn politisk oppslutning om bruk av fylkesdelplan, ikke tilstrekkelig avklaring gjennom planprosessen av vitale ATP-elementer som lokalisering av stamveg og ny hovedstasjon for jernbanen.”

Etter vår gjennomgang av innholdet i 22 fylkesdelplaner, kan vi konkludere med at både Saglie og Tombre (1994) og Arge (1995) kan ha rett. Det er nemlig svært stor forskjell på innholdet i de ulike planene. Noen planer er konkrete og kan sikkert fungere godt som styringsinstrument, mens andre er svært vage og fylkeskommunen synes nærmest å ha kapitulert når det gjelder styringsambisjoner.

Motsetningene når det gjelder ambisjonene fylkesdelplanene har, kan illustreres med sitat fra to fylkesdelplaner. Fra handlingsprogrammet i Fylkesdelplan for varehandel og tettstedsutvikling i Hedmark og Oppland (1990) kan vi lese at:

”Fylkeskommunen vil som hovedregel, etter plan- og bygningsloven komme med innsigelse mot kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner som åpner for utbygging av varehandelsbedrifter løsrevet fra eksisterende handelsmiljøer (ekstern lokalisering) som helt åpenbart vil ha store negative konsekvenser for det lokale miljø og sysselsettingen lokalt, eller som er i strid med fylkesplanen, målene eller handlingsprogrammet.”

Viljen til å styre lokalisering og etablering av varehandelsbedrifter, synes å være sterk i disse to fylkene, og dette var lenge før bestemmelsene om etableringsstopp for kjøpesentra ble innført. Fylkeskommunene uttrykker vilje til å bruke et av de sterkeste virkemidler man har; innsigelsesinstrumentet. Det ville være interessant å studere hvordan det har gått med oppfølgingen av planen i Hedmark og Oppland.

I Fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet (1993) heter det:

”Det er for få og dårlege verkemiddel til gjennomføring av ein samla transport og utbyggingspolitikk på regionalt nivå. Denne fylkesdelplanen skal vere retningsgevande for arealplanlegginga til kommunar, fylket og statlege organ i regionen. Gjennom ei brei deltaking i planprosessen, er det von om å sikre eit medeigarskap til planen som gjer at den vert følgt opp på alle forvaltningsnivå og ansvarsområde.”

Det er lite i dette utsagnet som tyder på at Hordaland fylkeskommune har store ambisjoner om å styre den regionale arealpolitikken. Det synes som om man har kapitulert i mangel på styringsverkemidler og fylkeskommunen nøyer seg med å håpe at planprosessen har bidratt til at planen er forankret hos aktørene som skal gjennomføre tiltakene i planen. Lerstang og Stenstadvold (1993) fant at arbeidet med fylkesdelplanen hadde lite politisk engasjement og også at planarbeidet forholdt seg lite til resultatene fra TP10-arbeidet som planen skulle være en oppfølging av. Våre samtaler med informanter i regionen tyder på det samme. Planen synes å ha hatt liten betydning for de ulike aktørers prioriteringer i ettertid.

Fylkesdelplanene for Nedre Glomma (1996) og Jæren (2000) er to eksempler på fylkesdelplaner hvor man både har tatt i bruk et bredt spekter av virkemidler, utformet relativt konkrete retningslinjer og plankart og hvor planens status er rimelig godt definert. Samtaler med informanter i disse områdene tyder på at planarbeidet er rimelig god forankret blant de viktigste aktører som skal iverksette tiltak i planen, det er imidlertid for tidlig å karakterisere planforsøkene som en iverksettningssuksess.

Et interessant spørsmål som reiser seg er: Hvorfor har man klart å utvikle så konkrete planer noen steder og ikke andre steder? Hvorfor har noen fylkeskommuner klare styringsambisjoner, mens andre ikke har det? Dette er spørsmål som vi gjerne vil studere nærmere. Ut fra samtaler med informanter i byområdene Nedre Glomma, Jæren og Bergensregionen, er det mye som tyder på at konteksten i den aktuelle regionen betyr mye og særlig betyr kommunenes standpunkt mye.

I Nedre Glomma ble fylkesdelplanen utarbeidet sammen med kommunale planleggere for de ”nye storkommunene” Fredrikstad og Sarpsborg. I begge de to kommunene manglet man kommuneplaner etter prosesser med kommunesammenlåing i regionen. Kommunene så seg tjent med at fylkeskommunen ga føringer for utbyggingsmønster, både for å løse utfordringer i regionen, men også for å lettere kunne utarbeide nye kommuneplaner etterpå og unngå opprivende prosesser i

de ”nye storkommunene” f eks når det gjaldt spørsmålet om å ta ut perifert lokaliserte utbyggingsområder fra de gamle kommuneplanene.

På Jæren manglet sentralkommunen Stavanger utbyggingsareal og det var nødvendig å definere nye utbyggingsarealer for å møte den forventede befolkningsveksten i regionen. Også her så de mest sentrale kommunene seg tjent med at det ble utarbeidet en fylkesdelplan for framtidig utbyggingsmønster.

I Bergensregionen er situasjonen annerledes. Sentralkommunen Bergen har ledige utbyggingsarealer og kommunene i regionen synes å være fornøyd med fraværet av en konkret regional politikk for framtidig utbyggingsmønster. Så lenge kommunene ikke ser seg tjent med en regional arealpolitikk, synes det å være vanskeligere for fylkeskommunen å utarbeide konkrete fylkesdelplaner.

Vi har ikke funnet noen eksempler på fylkesdelplaner som har tatt i bruk alle tilgjengelige virkemidler for å nå målsettingene i RPR for SAT. Ingen har f eks tatt i bruk vegprising som virkemiddel for å begrense bilbruk, svært få drøfter parkeringspolitikk som virkemiddel. Den politiske viljen til å innføre restriktive virkemidler har så langt vært liten i norske byområder. Mange fylkesdelplaner bærer preg av å være førstegenerasjons, der viktige tema drøftes, men konfliktavklaring gjenstår eller skal følges opp i videre arbeid. Særlig synes det å være mange uavklarte spørsmål når det gjelder kollektivtrafikk. Dette gjelder både finansiering av infrastruktur (f eks bybaneløsninger på Jæren og i Bergensregionen), men også når det gjelder å få finansiert økte driftstilskudd. I flere fylkesdelplaner viser man til at staten bør ta et større ansvar for kollektivtransport i byområdene.

Etter vår vurdering er mange fylkesdelplaner vage og lite konkrete og det overlates mye handlingsrom til kommunene i arealpolitikken. Dette kan være positivt, men også negativt dersom handlingsrommet kun eksisterer pga at man ikke har klart å komme til avklaringer. Denne studien gir ikke grunnlag for å vurdere om dette handlingsrommet er positivt eller negativt. Funn fra andre studier tyder imidlertid på at det generelt er liten politisk vilje i fylkeskommunen til å pålegge kommunene føringer for areal- og transportpolitikk som kommunene ikke selv ønsker å bli pålagt. Fylkespolitikere ønsker ikke å fremstå som ”overkommune” overfor kommunene.

3.6.3 Om organisering av planarbeid

Arbeidet med planlegging av regionalt utbyggingsmønster er organisert svært forskjellig i de ulike fylkene. Dette gjelder også hvordan konkret planarbeid i fylkesdelplanprosesser er organisert.

En aktuell problemstilling er hvordan man kan få forankret planarbeidet i kommunene og i andre etater som skal iverksette tiltakene i fylkesdelplanene. Vi tror at organisasjonsmodellene som er brukt på Jæren og i Nedre Glomma-regionen er en god måte å organisere planarbeid på og som legger til rette for forankring i kommunene.

Både på Jæren og i Nedre Glomma har man hatt en rent politisk styringsgruppe for planarbeidet. På Jæren var den ledet av fylkesordføreren og besto av ytterligere 5 representanter fra fylkeskommunen (også opposisjonsledere), samt ordførere eller varaordførere fra de involverte kommunene. I Nedre Glomma-regionen bestod sty-

ringsgruppen av 2 representanter fra fylkeskommunen og 2 representanter fra hver av kommunene Fredrikstad og Sarpsborg. Også her hadde fylkeskommunen ledervervet. I begge regioner har det også vært opprettet administrative prosjektgrupper hvor alle involverte kommuner og regionale statlige etater har vært representert.

I tillegg til politiske styringsgrupper og administrative prosjektgrupper ledet av fylkeskommunen, har man benyttet seg av konsulenthjelp i begge regioner. I Nedre Glomma har konsulenten hatt en sentral posisjon med ”prosjektleder” som tittel. På Jæren har konsulenten i større grad vært en faglig rådgiver mens fylkeskommunen selv har ledet sekretariatsarbeidet.

Informanter som har vært involvert i planprosessene på Jæren og i Nedre Glomma har gitt uttrykk for at det både har vært viktig at politikere fra alle kommunene har vært med i styringsgruppen, og at kommuner og andre har vært involvert i selve arbeidet med å utarbeide planene. Dette tror man har bidratt til at arbeidet er forankret både politisk og administrativt. I Rogaland fylkeskommune har man så gode erfaringer med denne organisasjonsmodellen at den også er brukt i andre tilsvarende planprosesser i fylket.

3.6.4 Om muligheter og begrensninger for planlegging av regionale utbyggingsmønstre

Informanter i fylkeskommunene, har gjennom å svare på spørreskjema, og i samtaler og intervjuer, uttrykt at følgende begrensninger er viktige når det gjelder å få utviklet en forpliktende regional areal- og transportpolitikk:

- 12 av 14 informanter oppgir at fylkesplanen har for liten legitimitet ute i kommunene. Fylkesplaner er ikke bindende og blir derfor ikke tatt på alvor. Det er manglende styrke i virkemidlene og liten mulighet for styring av eksterne budsjett og vedtak. Flere mener at fylkesplanleggingen bør gis større status og forankring i lovverket. En form for økt status er å gjøre fylkesdelplaner bindende for kommunenes arealpolitikk - i det minste for en del arealtema. Noen foreslo konkret at enkelte vedtak bør håndteres av fylkeskommunen (f eks vegnett, regionale friluftsområder og omfanget av boligbygging i kommunene).
- 8 av 14 informanter oppgir at fylkeskommunen sliter med politikere som føler seg som representanter for kommunene - de velger å ikke være ”overkommune”. Dette kunne ha vært annerledes om fylkesdelplanene hadde hatt en annen status, fylkespolitikere ønsker egne saker / ansvarsområder med egen og endelig beslutningsmyndighet.
- 8 av 14 informanter nevner at innretningen på et planarbeid i fylkeskommunal regi er viktig. Når man først velger å utarbeide en fylkesdelplan må den være konfliktavklarende i forholdet mellom forvaltningsnivåene. Dette vil innebære at plankart og retningslinjer må bli mer konkrete. Dersom planene kun utarbeides for å være ”innsigelsesinstrumenter” for overordnede myndigheter, vil planprosessene fort stoppe opp.
- 7 av 14 oppgir at mulighetene for å samordne arealbruk og transport er for dårlige (f eks finansiering av drift av kollektivtrafikk). Det burde være knyttet økonomiske virkemidler til areal- og transportpakker for byområder. For sterke sektorlover og sektormyndigheter pulveriserer helheten.
- Enkelte nevner at fylkeskommunen mangler ressurser til å drive fram samordnet planlegging. Fylkeskommunen er administrativt faglig svak og det er store mangler

mht oppfølging av egen politikk. Det er også en inkonsistent dispensasjonspraksis med ulik respekt for egne planer i kommunene. Kortsiktige politiske hensyn går ofte foran langsiktige. Det har også vært en nedbygging av arealplankompetanse i kommunene, det er større andel privat planlegging enn tidligere.

I flere fylkesdelplaner er det pekt på mangler i styringssystemet for planlegging av regionalt utbyggingsmønster. I planen for Bergensområdet har man pekt på at fylkeskommunen har manglende virkemidler. I Fylkesdelplan for transport i Møre og Romsdal (2001) har man formulert seg slik:

”Fylkeskommunen har eit samordningsansvar når det gjeld arealbruk, næringsutvikling og transportutvikling i fylket. Staten må gjennom eventuelle lovendringar og nye retningslinjer, gi fylkeskommunen ein klårare heimel for praktisering av desse samordningsoppgåvene.”

Informanter fra Jæren og Nedre Glomma gir imidlertid uttrykk for at det også er mulig å pålegge kommunene føringer i arealpolitikken, men da må man samtidig få til konfliktavklaringer på viktige områder og sikre at fylkeskommunen og statlige regionale etater opptrer forutsigbart i ettertid. Det kritiske spørsmålet blir om fylkeskommunen og statlige regionale etater vil kunne følge opp sine målsettinger, f eks om satsing på kollektivtransport. Dersom disse målsettingene ikke følges opp, kan man risikere at ”solidaritetsspillet” brister og kommunene kan velge å heller ikke følge opp intensjoner i planene som gjelder arealpolitikken.

4 Aktuelle teoretiske tilnærminger og forskningsspørsmål i videre studier

4.1 Ulike planleggingsteoretiske tilnærminger

4.1.1 Introduksjon til planleggingsteori

Tema i denne rapporten er *planlegging av regionale utbyggingsmønstre*. Rapporten er utarbeidet i forbindelse med et pågående doktorgradsprosjekt. Avhandlingsarbeidet har som mål å mer presist gjøre rede for muligheter og begrensninger for planlegging av regionale utbyggingsmønstre.

Ingen av begrepene *planlegging*, *region* eller *utbyggingsmønster* er spesielt presise. I kapittel 1 definerte vi utbyggingsmønster som ”tiltak som før eller siden viser seg fysisk i marken, f eks i form av utbyggings- og trafikkarealer eller vernede områder”. Vi har altså valgt å inkludere grøntstruktur i begrepet utbyggingsmønster. Begrepet *region* definerte vi som ”over kommunegrenser”.

Planlegging er et vidt begrep som mange har forsøkt å definere. Friedman (1973) omtaler planlegging som ”styring av endring i sosiale systemer”. Lundquist (i Strand, 1993) definerer planlegging som ”framtidorienterte prosesser, hvor igjennom aktøren søker å oppnå kontroll over sine omgivelser for derigjennom å kunne gjennomføre sine intensjoner”. Langmyhr (1997) omtaler planlegging som ”systematiske forberedelser til kollektive beslutninger”.

Sager (1991) har oppsummert følgende kjennetegn som går igjen i mange definisjoner: Forhåndsavgjørelser, forberedelse til handling, krever nye beslutninger før realisering, fremtidsinformasjon, bevisstgjøring, konfliktløsning, kollektiv koordinering, måloppnåelse ved hjelp av rasjonell metode, kontroll over konsekvenser. Felles for mange av definisjonene av planlegging er at styringsbegrepet er sentralt.

Begrepet *planleggingsteori* er bygget opp av ordene *planlegging* og *teori*. *Teori* defineres allment som ”et ordnet sett av allmene påstander om sammenhenger som gjelder innenfor en større eller mindre del av tilværelsen” (Strand 1989).

Mer spesifikt snakker man om to hovedtyper teori (Mo 1992):

- Teori innenfor akademisk forskning: Her forstås teori som en samling hypoteser som beskriver generell virkelighet. Innenfor naturvitenskapen kalles dette *nomotetisk teori*.
- Teori innenfor anvendt forskning: Her opererer man med to kategorier. *Didaktisk teori* er en oppskrift for handling – en beskrivelse av hvordan noe skal gjøres. *Ideografisk teori* er en samling hypoteser som beskriver et bestemt problem.

I et avhandlingsarbeid om planlegging av regionale utbyggingsmønstre er begge de siste teoritypene aktuelle å benytte. Ideografisk teori kan være grunnlaget for å studere emnet. Kapittel 2 i denne rapporten kan være utgangspunkt for å definere hypoteser om planlegging av regionale utbyggingsmønstre som senere kan testes eller undersøkes grundigere i dybdestudier. Didaktisk teori kan bli et resultatet av avhandlingsarbeidet, f eks med forslag til en oppskrift for hvordan planlegging av regionale utbyggingsmønstre kan foregå.

Begrepet planleggingsteori presiseres ofte på tre forskjellige måter (Strand 1989):

- Teori *i* planlegging
- Teori *for* planlegging
- Teori *om* planlegging.

Teori i planlegging er antagelser vi har om forhold og sammenhenger som vi benytter når vi utformer planer og foreslår virkemidler for å nå definerte mål. At reisetiden har betydning for reisemiddelvalg, er ett eksempel på en slik antagelse.

Planleggingsteori kan også forstås som *teori for planlegging*. Denne bruken av begrepet er gjerne knyttet til ulike metoder som nyttes ved planlegging, f eks trafikkberegningsmodeller eller sammenlikningsmetoder i konsekvensvurderinger.

Teori om planlegging er den vanligste betydningen av planleggingsteori. Slike teorier gis ofte en tredeling (Strand 1989):

- Teori om planleggingens *funksjon*.
- Teorier om planleggingens *resultat*.
- Teorier om planleggingens *framgangsmåte*.

Klostermann (1985) har drøftet planleggingens *funksjon* eller dens eksistensberettigelse ved å ta utgangspunkt i argumenter som var fremmet mot offentlig planlegging. Kritik eller argumenter mot planlegging var fremmet fra fire ulike hold: Økonomiske, pluralistiske, tradisjonelle og marxistiske argumenter. Han mente at ut fra hver av disse ståstedene kunne man like gjerne fremme argumenter for planlegging. Klostermann mener bl a at det er behov for offentlig planlegging for å fremme de kollektive interessene i samfunnet, å motvirke eksternaliteter, å bidra til bedre informasjonsgrunnlag som grunnlag for å ta beslutninger og å bidra til en bedre fordeling av goder. Alle disse argumentene kan man tenke seg brukt som begrunnelse for planlegging av regionale utbyggingsmønstre.

Det har blitt fremsatt mange ulike teorier om planleggingens *resultater* opp gjennom tidene. Påstandene eller antagelsene varierer fra de som har sterk tro på planlegging til de som ikke har tro på at planlegging har noen betydning. Teorier om planleggingens resultater er f eks; planlegging fører til mer effektive samfunn, planlegging fremmer menneskelig vekst og modning, planlegging er en betydningsløs aktivitet - planer ligger i en skuff og støver ned. Uten å ha gjort en grundig nok studie på dette, vil man trolig kunne finne eksempler på at planlegging av regionale utbyggingsmønstre kan havne i alle disse kategoriene. Det er vel få som vil hevde at planlegging er betydningsløs aktivitet mht læring og bevisstgjøring

for dem som deltar i en planprosess, men man vil nok kunne finne mange eksempler på at planlegging har vært en betydningsløs aktivitet dersom man søker etter måloppnåelse som resultat av et planforsøk.

Når man først velger å planlegge, kan man ta utgangspunkt i mange forskjellige teorier om *framgangsmåter*, prosesser eller tilnærminger. Dette vil bli drøftet i kapittel 4.1.2.

4.1.2 Teorier om planleggingens framgangsmåter

Det finnes en rekke ulike teorier om planleggingens framgangsmåter, om hvordan planlegging foregår (deskriptiv tilnærming) eller bør foregå (normativ tilnærming). Noen eksempler på slike teorier, og som vi skal omtale nærmere, er:

- *Synoptisk (rasjonalistisk) planlegging* (Banfield 1973).
- *Inkrementell planlegging* (Lindblom 1959).
- *Mixed-scanning* (Etzioni 1967).
- *Advokatplanlegging* (Davidoff 1965).
- *Transaktiv planlegging* (Friedman 1987).
- *Forhandlingsplanlegging* (bl a Jensen 1986).
- *Ikke-utopisk planlegging* (Brox 1995).

Synoptisk (rasjonalistisk) planlegging

Synoptisk (rasjonalistisk) planlegging ble først beskrevet av Banfield på 50-tallet og det ble hevdet at framgangsmåten var egnet til å sikre best mulig resultater av planlegging, selv om undersøkelser viste at planlegging ikke nødvendigvis foregikk slik. Tabell 4.1 viser faser i en rasjonell planprosess eller -modell.

Tabell 4.1: En synoptisk (rasjonalistisk) planleggingsprosess. Basert på bl a Sager (1991), Amdam og Veggeland (1991).

Fase	Innhold
Problemidentifikasjon	Foreta problemanalyse; avgrens område, problemstillinger og tidsperspektiv, beskriv nåsituasjonen.
Målformulering og målrangering	Formuler mål på grunnlag av problemidentifikasjonen; ønsket utvikling, alternative mål og framtidsbilde, vektlegging av mål.
Alternativsøking	Finn fram alternativer; beskriv handlingslinjer og tiltak som kan bidra til målrealisering.
Konsekvensanalyse	Få fram konsekvenser ved alle alternativer; vurder virkninger ved ulike tiltak eller handlingslinjer.
Sammenligning og valg av planalternativ	Foreta valg mellom alternativene; sammenlign virkninger av ulike alternativer i forhold til verdier og mål.
Handlingsprogram og gjennomføring	Detaljering av det valgte alternativ og iverksetting av tiltak under det valgte alternativ.

Kjennetegn ved rasjonalistisk planlegging er bl a at planlegging skal være omfattende og helhetlig med langsiktige mål, og med mest mulig og best mulig informasjon. Ekspertkunnskap er den sentrale kunnskap og man skal bygge på naturvitenskapelig metode. Teknisk-økonomisk rasjonalitet er mål på suksess, nyttekostnadsanalyse er en typisk anvendt metode. Organisasjonsmessig bygger teorien på høy grad av beslutningssentralisering. Politiske innslag kan komme inn i fasene om målformulering og målrangering og ved valg av planalternativ. Plan- og bygningsloven og krav i RPR for SAT om planlegging av regionalt utbyggingsmønstre i by- og tettstedsområder inneholder flere elementer fra rasjonalistisk planlegging, f eks krav om at alternativer skal utredes og at beslutninger skal baseres på bred vurdering av konsekvenser.

Banfield vurderte selv idealmodellen som uoppnåelig og han tok forbehold ved flere forutsetninger som den bygget på. Rasjonelle modeller forutsetter bl a at aktører er individuelt nyttemaksimerende, har et konsistent sett av preferanser og fullstendig tilgang til informasjon, om situasjonen, alternativer og konsekvenser. Slike forutsetninger eksisterer ikke i praksis, dessuten kan helt andre framgangsmåter også være "rasjonelle" eller hensiktsmessige, avhengig av situasjonen man befinner seg i. Dette skal vi komme nærmere inn på i dette kapitlet. En mer prinsipiell drøfting av planlegging og rasjonalitet er gjort rede for i kapittel 4.1.3.

Inkrementell planlegging

Lindblom gjorde seg til talsmann for det som kalles *inkrementell planlegging*. Han beskrev planlegging mer som en kontinuerlig prosess av beslutninger, "muddling through". Planlegging skjer gjennom små steg av tilpasninger. Kjennetegn for denne teorien er bl a at planlegging skjer stykkvis og ved de små skritt, heller enn ved å lage omfattende og helhetlige planer. Ikke søk langsiktige mål, men prøv heller å komme ut av utålelige situasjoner. Foreta valg mellom marginale endringer. Kun et begrenset sett av alternativer vurderes (de beste) og kun et begrenset sett av virkninger vurderes (de viktigste). Mål, planalternativer og politisk handling tilpasses hverandre. Framgangsmåten bygger på en pragmatisk samfunnskunnskap og forhandlinger er en karakteristisk metode. Konsensus er mål for suksess. Administratoren kjennetegner planleggerrollen. Organisasjonsmessig er teorien hierarkisk, men med pluralistisk beslutningssentralisering. Inkrementalismen er markedes planleggingsmodell, de som har ressurser deltar i spillet, de som er opptatt av det samme møtes ved forhandlingsbordet og blir enige om kompromiss. Vi kan lett kjenne oss igjen i en slik virkelighetsbeskrivelse også i praktisk planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Bratt (1993) viste f eks hvordan kommunene tok beslutninger basert på snevert sett av kriterier om hva som tjente kommunen på kort sikt, mer enn vurderinger om kjøpesenteretablering var til beste for regionen.

Mixed-scanning

I ettertid har planleggingsteorien utviklet seg og mer nyanserte modeller er kommet til. Etzioni kom med kritikk av Lindblom i artikkelen "Mixed-scanning – A "Third" Approach to Decision-making" (1967). Her beskrev han modellen som i ettertid har blitt omtalt som *mixed-scanning*. Etzioni hevdet at Lindbloms modell

var konservativ. Han mente at det var viktig å arbeide for noen gode (positive) mål og at vi måtte ha retning på vår streben i form av langsiktige mål. Dessuten så han at mange falt utenfor forhandlingsbordet og noen måtte ivareta deres interesser. Viktige kjennetegn ved denne planleggingsmodellen er at både fjern- og nærperspektivet må være i fokus, både nåsituasjonen og retning på fremtiden må defineres. Langsiktige mål må blant annet ivareta "svake" interesser. Mixed-scanning er kjennetegnet ved å være en kombinasjon av de to foregående modellene.

Advokatplanlegging

Problemene med ressursfordelingen i samfunnet gjorde at enkelte grupper ikke fikk være med i kampen om verdifastleggingen. Det var behov for også å ta hensyn til de "svake" i samfunnet. Parallelt med at framgangsmåten mixed-scanning utviklet seg, vokste begrepet *advokatplanlegging* fram. Davidoff skrev i 1965 artikkelen "Advocacy and Pluralism in Planning". Han argumenterte for at ulike grupper måtte få gjøre sine synspunkter gjeldende og interesser kjent i planleggingsprosessen. Viktige kjennetegn ved denne modellen er bl a at planleggere bør fungere som advokat for visse svake grupper. Framgangsmåten er deltakelsesorientert. Kunnskapsmessig bygger modellen på "sosial praksis" som epistemologi. Planleggingsstrategien er verken optimalisering eller tilfredsgjøring, men demokratisering og desentralisering. Dialog er en karakteristisk metode og personlig utvikling er mål for suksess. Planleggerrollen er konsulent eller advokat. Organisasjonsmessig er modellen orientert mot sideordning og desentralisering.

Denne planleggingsteorien ga støtet til medvirkningsdiskusjonen i planlegging på 1970-tallet. Dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven om barnas representant i det faste utvalg for plansaker, KU-bestemmelsene og bestemmelser om medvirkning og offentlig samråd / høring, kan tolkes som et svar på viktige krav denne modellen taler for. Dette fører nemlig til informasjonsproduksjon og kommunikasjon, der også "svake" kan bli hørt.

Transaktiv planlegging

Friedmann er også deltakelsesorientert som Davidoff. Han gjør gjeldende det han kaller *transaktiv planlegging*, blant annet i boka "From Knowledge to Action" (1987). Friedmann legger ytterligere vekt på at det er viktig at folk selv deltar i utviklingen av sitt samfunn. Foruten de deltakelsesorienterte momentene som kjennetegner advokatplanlegging, er følgende kjennetegn i tillegg aktuelle for denne planleggingsmodellen: Prosessen er viktigere enn produktet og planlegging skal foregå i små grupper. Det primære mål er å utvikle medlemmene i fellesskapet gjennom diskusjon eller dialog. Modellen er anarkistisk orientert, i mindre grad styringsorientert. Resultater skal oppnås gjennom samhandling.

Forhandlingsplanlegging

Utover på 1980-tallet konsoliderte velferdssamfunnet. Jensen (1986) m fl gjorde seg til talsmann for *forhandlingsplanlegging*. I artikkelen "Bifokal forhandlingsplanlegging" karakteriserte han utviklingen slik: Man har ikke felles mål lengre,

men det eksisterer en mangfoldig fellesoppfatning. Ansvar og myndighet desentraliseres i forhold til tidligere sentral styring. Mål er lagdelte, man er uenig om prioriteringer, det legges vekt på økonomi. Det er stor usikkerhet om mål og midler, kortsiktige interesser dominerer. Man har tiltro til eksperter og forvaltning. Det legges vekt på kvantitative forhold ved vurdering av resultater (f eks nytte-kostnadsanalyse), man er resultatorientert og saksorientert.

I en slik situasjon blir forhandlingsplanlegging en aktuell planleggingsmodell. Idéer kommer ikke lenger bare fra sentrale myndigheter, men fra private aktører. Kommuner og andre planleggingsinstitusjoner må ta stilling til private initiativ. De private har maktmidler overfor offentlige myndigheter som tvinges i forhandlingsposisjon (Cars 1995). I teorien er forhandling kjennetegnet av følgende: Forhandlinger er drøftinger mellom to eller flere parter, med formål å komme fram til løsninger partene kan enes om. Forhandlinger er en frivillig prosess for konfliktløsning. Forhandlingsplanlegging er bedre enn en regulativ planprosess når:

- Problemstillingene er avgrensede.
- Det er interessekonflikt mellom partene og partene kan identifiseres.
- Partene er jevnbyrdige og det er ønske om reelle løsninger.
- Det er tidspress for å oppnå løsning.

Forhandlingsplanlegging kan også innebære problematiske forhold, f eks når:

- Planleggingsprosessen mister sin rolle som ”problemløser”.
- Planleggingen kan bli politisk låst på et tidlig tidspunkt, det blir liten innflytelsesmulighet for andre enn partene som er direkte med i forhandlingene.
- Miljøet taper på kortsiktige løsninger.
- Kommuner mangler ofte forhandlingserfaring og kan ”tape” på vegne av innbyggerne i forhold til private initiativtakere som har mer erfaring fra forhandlinger.

Dersom forhandlingsplanlegging blir en mye benyttet planleggingsmodell i kommunene, så fører ikke dette nødvendigvis til redusert behov for oversiktsplanlegging som kan sette rammer for forhandlingene. Dette er viktig for å kunne ivareta krav i plan- og bygningsloven, f eks om å ivareta miljøhensyn og for å motvirke mulig uheldige virkninger av en evt lukket forhandlingsprosess. Dersom de lange linjene for fysisk utvikling i et byområde er fastlagt på forhånd, kan forhandlinger i enkeltsaker i større grad dreie seg om problemstillinger og forhold som ofte vil kunne ha mindre konsekvenser for natur, miljø og samfunn, men som likevel kan ha stor betydning for en utbygger, f eks adkomstforhold og tilgjengelighet til en virksomhet. Plansystemet i plan- og bygningsloven, med krav om løpende oversiktsplanlegging er et virkemiddel som kan sikre innbyggernes interesser når private aktører setter dagsorden. Fra planleggingshverdagen kjenner vi likevel til at oversiktsplaner settes under press og at det ofte gis dispensasjoner fra gjeldende planer.

Ikke-utopisk planlegging

Ikke-utopisk planlegging er en planleggingsmodell Brox skisserte i boka "Dit vi ikke vil – ikke utopisk planlegging for neste århundre" (1995). Modellen bygger på *generativ planlegging* (Brox 1972) og *prosessanalyse* (Brox 1989). Generativ planlegging var opprinnelig skissert som modell for utviklingsplaner med sikte på økt velferd i marginale områder. Generativ planlegging innebærer at man ikke tar utgangspunkt i et ønsket, framtidig mønster for en gitt situasjon, og av dette avleder hva slags tiltak som bør settes i verk nå. I stedet bør man begynne med en analyse av de prosesser som vedlikeholder og endrer det nåværende mønsteret. Det kan avdekke hindringer som begrenser folks mulighet til å realisere sine prosjekter, samtidig kan en holde en viss kontroll med de samlede konsekvenser av deres tilpasning.

Brox kritiserer altså mønsterplanlegging eller synoptisk planlegging og karakteriserer denne som utopisk, og fokusert på en framtidssituasjon som ikke kan studeres empirisk. Mønsterplanlegging innebærer at man skaper en rekke utilsiktede konsekvenser, dette skaper behov for mer omfattende og kompliserte planleggingsinnsatser. Mønsterplanlegging tar ikke høyde for at folk endrer seg underveis og fokuserer ikke nok på deltakelsesorienterte prosesser.

Viktige kjennetegn ved generativ planlegging er bl a at man griper inn i en pågående prosess som kan studeres empirisk. Man bygger på en teori for sosial endring og elementære hendelser sosial endring består i kan beskrives. Det er mulig å etablere prosessforståelse ved hjelp av begreper som gjør det mulig å beskrive situasjonen som vedlikehold av relasjoner mellom ulike elementer. Mål utvikles etter hvert som prosessforståelse etableres. Mål er mer rettet mot å begrense flaskehalser enn å skape en ønsket situasjon, dette skaper nye handlingsmuligheter. Generativ planlegging nødvendiggjør kommunikasjon mellom planlegger og de som planleggingen skal være en fordel for.

Med *ikke-utopisk planlegging* demonstrerer Brox at han fortsatt har tro på 1970-tallets generative planlegging. Han synes å ha funnet enda flere fordeler med å heller planlegge for å unngå ulykke enn å maksimere lykke. Han mener at samfunnet ikke har like klare mål lengre, og at det i alle fall ikke er like stor grad av enighet om disse målene. I en slik situasjon tror Brox at det er enklere å bli enige om hva vi skal unngå, enn hva vi vil oppnå. Enighet om mål er et viktig kriterium for å kunne planlegge. Ikke-utopisk planlegging innebærer at vi er i stand til å bli enige om hvilke truende tilstander det er viktigst å unngå, at vi analyserer de prosessene som genererer disse tilstandene og at vi klarer å samle oss om handlingsplaner som kan endre disse prosessenes forløp, marginalt, men tilstrekkelig til at de verste ulykkene ikke inntreffer.

Planlegging og usikkerhet

Historien om utviklingen av de syv beskrevne planleggingsteorier, er i stor grad sammenfallende med viktige trekk i samfunnsutviklingen. Likevel er den førstnevnte teorien, synoptisk planlegging, kanskje den som anvendes mest som modell for planlegging i lærebøker på norske undervisningsinstitusjoner. Det er ingen tvil om at denne modellen har klare svakheter i den virkelige verden.

Svakheter ved synoptisk planlegging er blant annet drøftet i Christensens artikkel "Coping with Uncertainty in Planning" (1985). Christensen viser at om en benytter dimensjonene; 1) enighet eller ikke om mål og 2) kjente eller ukjente virkemidler, så er det grunnlag for å definere fire ulike planleggingssituasjoner med hver sine krav til utforming av planleggerrollen og framgangsmåter i planlegging. Dette kan illustreres i en firefeltstabell, jfr figur 4.1.

Forhold som påvirker valg av framgangsmåte i planlegging		Enighet om mål	
		Ja, klare	Nei, uklare
Enighet om årsaks-virknings forhold	Ja, fullstendig	Situasjon 1, programmering. Synoptisk framgangsmåte eller ikke-utopisk planlegging kan være egnet.	Situasjon 3, forhandling. Forhandlingsplanlegging, advokatplanlegging eller transaktiv planlegging kan være egnet.
	Nei, ufullstendig	Situasjon 2, eksperimentering. Inkrementell framgangsmåte eller mixed-scanning kan være egnet.	Situasjon 4, kaos Forskning og utredning er nødvendig.

Figur 4.1: Ulike situasjoner krever ulike framgangsmåter i planlegging, basert på Christensen (1985).

Situasjon 1 er den enkleste, man vet hvor man vil og hvordan man kommer dit. Utfordringen blir å gjøre en skikkelig analytisk og faglig god jobb. I denne situasjonen kan en synoptisk planprosess være hensiktsmessig. I de andre situasjonene er det vanskeligere. Ulike aktører kan ha ulike preferanser om hvor man vil og det kan være usikkerhet knyttet til valg av virkemidler. Framgangsmåten kan da være mer orientert i retning av å legge vekt på kommunikasjon mellom aktørene og politisk avklaring.

Planlegging av regionale utbyggingsmønstre er et politikkområde hvor mange aktører kan ha ulike preferanser og det kan være stor usikkerhet om valg av virkemidler. Ofte må det gjennomføres større faglige utredningsarbeider for å få klarhet i hvordan ulike virkemidler vil virke. F eks vil det være aktuelt å gjennomføre reisevaneundersøkelser og etablere transportmodeller for å kunne si noe om hvordan ulike arealalternativer vil påvirke transport, reiseomfang og valg av reisemiddel. Tilsvarende kan ulike transportalternativer påvirke framtidig etterspørsel etter arealer.

Situasjonsbestemt planlegging

Hudson (1979) så styrker og svakheter ved de ulike planleggingsteoriene som var fremsatt og gjorde seg til talsmann for *situasjonsbestemt planlegging*, som fortsatt må sies å kunne være rådende paradigme i planleggingsteorien. I artikkelen "Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions" beskrev han fem planleggingsteorier som på den tid var fremsatt av ulike teoretikere; *synoptisk* -, *inkrementell* -, *transaktiv* -, *advokat* - og i tillegg *radikal* planlegging. I den sistnevnte modell ses planlegging mer på som en gjennomgripende samfunnsaktivitet enn som aktivitet i enkeltprosjekter. Denne typen planlegging foku-

serer også sterkt på betydningen av deltakelse og læring. Om man setter sammen første bokstav i hver av de nevnte framgangsmåtene får man ordet "sitar". Poenget til Hudson var at "sitar" også er et strengeinstrument, og at man skal spille på rett streng til rett tid, og det kan være på en, to eller flere strenger samtidig.

4.1.3 Om planleggingens forhold til rasjonalitet, makt og iverksetting

Som det går fram av kapittel 4.1.2, er det mange ulike framgangsmåter og teorier som kan benyttes i planlegging. Alle disse teoriene bygger på en eller annen form for rasjonalitet og som vi har nevnt er det ikke bare den synoptiske framgangsmåten som kan være rasjonell.

Rasjonalitet kan defineres på mange ulike måter, bl a ved å presisere krav til rasjonelle tanker, handlinger og / eller sosiale institusjoner. Spørsmålet om planlegging og rasjonalitet har vært en tilbakevendende diskusjon. Langmyhr (1997) drøfter framgangsmåter i planlegging ved å trekke inn ulike former for rasjonalitet og viser bl a til to skillelinjer som bygger på Sager (1994, 1996). For det første kan man skille mellom:

1. *Instrumentell* rasjonalitet: Med vekt på effektiv oppnåelse av fastlagte mål.
2. *Ikke-instrumentell* rasjonalitet: Med vekt på prosess, dialog uforstyrret av maktforhold, demokrati og respekt for enkeltmennesker.

For det andre kan man skille mellom:

- A. *Ubegrenset* rasjonalitet: Innebærer full tilgang til informasjon (når det gjelder instrumentell rasjonalitet), evt optimal kapasitet for dialog og forståelse (når det gjelder ikke-instrumentell rasjonalitet / kommunikativ rasjonalitet).
- B. *Begrenset* rasjonalitet: Innebærer begrenset informasjon og / eller kapasitet for dialog og forståelse.

Ulike varianter av teorier om rasjonelle aktører

Innenfor planlegging som virksomhet og samfunnsvitenskapelig teori tas det ofte utgangspunkt i at aktører handler rasjonelt. Grunnleggende sett handler slike teorier om at vi antar at aktører er rasjonelle og at de handler på måter som de i alle fall selv opplever er de mest effektive for å nå målene sine. I ulike varianter av teorier om rasjonelle aktører gjøres det litt forskjellige antakelser om i hvilken grad aktørene faktisk er rasjonelle. Vi skal her gjøre rede for to ulike rasjonelle aktørmodeller, som begge er instrumentelle eller styringsorienterte og fokuserte på måloppnåelse:

- "*Economic man*" – instrumentell og ubegrenset rasjonalitet.
- "*Administrative man*" – instrumentell, men begrenset rasjonalitet.

"*Economic man*", den klassiske rasjonelle aktør fra økonomisk teori, er den mest rasjonelle aktørmodellen (Simon 1975). Dette er en perfekt aktør som forutsettes å ha klare mål, konsistente preferanser, full oversikt over fordeler og ulemper for-

bundet med ulike alternativer, og evne til å velge det alternativet som maksimerer uttellingen, mao en instrumentell og ubegrenset rasjonell aktør.

”*Administrative man*” er en mindre ekstrem variant av en rasjonell aktør. Denne har gjerne ikke full oversikt over alternativene, og nøyer seg med å finne frem til en tilfredsstillende løsning i stedet for den optimale løsningen (Simon 1975). Denne modellen tar bl a inn over seg de kognitive begrensningene hos aktører som setter rammer for mulighetene for perfekt rasjonalitet, og omtales derfor gjerne som ”begrenset rasjonalitet”, men er fortsatt instrumentell i sin tilnærming.

Ofte kan rasjonelle aktørmodeller brukes som utgangspunkt for å forstå hvorfor aktørene handler som de gjør, selv om de ikke handler i samsvar med modellene. I slike tilfeller kan sammenlikninger mellom faktisk atferd og forventet atferd danne utgangspunkt for fokusering på hvorfor og hvordan avviket har oppstått (Strand 1998).

Multirasjonell planlegging

Det er vanskelig å tenke seg en planleggingsoppgave uten et element av instrumentell rasjonalitet, også gjerne omtalt som mål-middel- eller konsekvensorientert rasjonalitet. Styringsperspektivet vil derfor uansett stå sentralt i en evaluering av planlegging. De mange teoriene om planlegging viser likevel at dette perspektivet kan bli for snevert alene. Langmyhr (1997) anvender derfor begrepet multirasjonell planlegging.

De ulike teoriene om planlegging, med deres begrunnelser og tanker om oppgaver eller funksjoner, resultater og framgangsmåter eller prosesser kan systematiseres gjennom Sagers (1992) inndeling av planlegging som *produksjon*, *politikk* og *integrasjon*. Det første aspektet bygger på instrumentell rasjonalitet, mens de to siste bygger på varianter av ikke-instrumentell rasjonalitet. Følgende oppsummering av de tre forståelsene av planlegging er basert på Langmyhr (1997).

Planlegging som *produksjon* fokuserer på effektiv måloppnåelse og er sterkt knyttet til Klostermanns argumenter for planlegging. Planlegging som produksjon avspeiles mest rendyrket i synoptisk (rasjonalistisk) planlegging. Inkrementalistisk planlegging innebærer planlegging som produksjon under mindre gunstige omstendigheter (begrenset instrumentell rasjonalitet).

Planlegging som *politikk* bygger på kommunikativ rasjonalitet (Habermas 1984, 1987). Dette innebærer en vektlegging av menneskelig samhandling og kommunikasjon, der idealmålestokken er en dialog uforstyrret av maktulikheter eller andre ”utenforliggende” forhold. Planleggingens begrunnelse er knyttet til behovet for å fjerne forstyrrende elementer i en kommunikasjonsprosess, for dermed å motarbeide illegitim sosial ulikhet. Politikkaspektet avspeiles i teorien om talsmannsplanlegging (Davidoff 1965), samt i Forresters (1989) teori om planlegging som ”questioning and shaping attention” (også kalt kritisk pragmatisme).

Planlegging som *integrasjon* bygger på sosial rasjonalitet (Diesing 1962) som vektlegger personlig vekst, tilhørighet og solidaritet. Planleggingens legitimitet er knyttet til behovet for å ivareta enkeltmenneskers integritet i ”ansikt-til-ansikt” situasjoner, og å bidra til fellesskapsfølelse på samfunnsnivå. Planlegging som integrasjon avspeiles i teorien om transaktiv planlegging (Friedman 1973).

Det viktigste legitimeringsgrunnlag for planlegging ligger på produksjonssiden, de andre aspektene utgjør viktige sidehensyn eller bieffekter. Langmyhr (1997) tar til orde for at man allikevel i undersøkelser av planprosesser bør studere alle tre rasjonalitetstypene i samspill med hverandre.

Planlegging av regionale utbyggingsmønstre som produksjon

Styringsperspektivet er sentralt også i planlegging av regionale utbyggingsmønstre. En regional areal- og transportpolitikk skal synliggjøre nasjonale og regionale interesser og sikre at disse blir ivaretatt i kommunal planleggingen og i sektorplanlegging. Intensjonen er at den regionale planen skal være styrende eller førende for de andre aktørenes planlegging. Hva som er produksjonselementene eller styringselementene i planen og konkretiseringsgraden av dem kan variere fra plan til plan, men vanligvis er det en eller annen form for; tiltak knyttet til formulerte mål, retningslinjer om arealbruk og transport, plankart / skisser for arealbruk og transportsystemer og i noen tilfeller også prosedyrebeskrivelse for hvordan areal- og transportspørsmål skal avklares om det er uklarheter i ettertid. Som vi omtalte i kapittel 3 er det mange fylkesdelplaner som er noe ufullendte, f eks ved at "mål-middel-implementeringskjeden" er utydelig. Til sist vil produksjonselementene materialisere seg i form av utbyggingstiltak og det vil være mulig å etterprøve om disse tiltakene er i tråd med planen, gitt at planen er etterprøvbar slik den bør være.

Planlegging av regionale utbyggingsmønstre som politikk

Begrunnelsen for å utvikle planer for regionale utbyggingsmønstre finner man bl a i formuleringer i plan- og bygningsloven og i RPR for SAT. Som all annen planlegging, er det ikke meningen at planlegging av regionale utbyggingsmønstre drives for sin egen skyld. Fylkesdelplaner utformes for å nå bestemte samfunns mål. Disse målene er formelt uttrykt i RPR for SAT, om enn i en lite operasjonalisert form; f eks sikre miljømessig gode løsninger og oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene. Hva dette innebærer konkret er delvis gjort rede for i retningslinjene. Som mange har vært inne på er RPR for SAT vage på dette punkt. At retningslinjene er vage åpner for et stort politisk handlingsrom. Strand og Moen (1999) stiller spørsmålsteget ved om retningslinjene gir for stort politisk handlingsrom.

Plan- og bygningsloven legger opp til en arbeidsdeling mellom fylkeskommunen og kommunene i arealpolitikken. Plansystemet bygd opp omkring prosessamordning (Holsen et al 1998). Det kommunale nivå er hovedforankring når det gjelder arealplanlegging, men kommunene står ikke fritt til å utøve sin arealplanlegging. Regionale og nasjonale interesser skal tas hensyn til. Medvirkning fra regionale myndigheter og befolkningen for øvrig er en bærebjelke i planleggingen og bidrar til å skape det politiske system for samordnet planlegging som vi har i Norge. Dette systemet legger opp til en prosess som i stor grad bygger på dialog og således kommunikativ rasjonalitet.

Planlegging av regionale utbyggingsmønstre som integrasjon

Både planlegging som politikk og planlegging som integrasjon bygger på en kommunikativ tilnærming. Planlegging som integrasjon bygger på sosial rasjonalitet. Selve prosessen tillegges egenverdi; som kilde til samhørighet, respekt for enkeltmennesker, eventuelt som opphav til frustrasjoner og fremmedgjøring. I regional arealplanlegging finner man også eksempler på at aktører tillegger prosessen en egenverdi. Et slikt syn har liten legitimitet i det politiske miljø, men tillegges vekt i fagmiljøet²⁵. Bl a viser Holsen et al (1998) til at ulike profesjonsbakgrunn i ulike etater kan hindre at aktørene har forståelse for hverandres synspunkter. En kommunikativ tilnærming vil kunne bidra til at aktørene får økt forståelse for hverandres syn. Dette kan igjen bidra til at man lettere kommer fram til enighet om virkemidler.

Som gjennomgangen av planlegging og ulike rasjonalitetsaspekter viser, er det ikke vanntette skott mellom de tre aspektene. Planlegging som *politikk* og *integrasjon* kan stå i ”produksjonens” tjeneste (Langmyhr 1997). I analyse av forsøk på å få til en samordnet areal- og transportpolitikk og å utvikle en regionale planer, er det vesentlig å først klargjøre hva som har vært politikeres og planleggenes rasjonale for å utarbeide planen. Har planen et styringsperspektiv, er planen et resultat av en politisk rasjonell prosess eller er begrunnelsen for å utarbeide plan først og fremst knyttet til at de involverte aktørene ønsker å lære av hverandre? Ueberrettiget kritikk kan bli resultatet av en planevaluering, dersom man forutsetter at planen har et sterkt styringsperspektiv, men egentlig er ment å være et oppstartsdokument hvor aktørene vil bli kjent med hverandres ståsted, interesser og verdier.

Rasjonalitet, makt og iverksettingskapasitet

Maktforhold er en dimensjon som virker inn på planleggingsprosessen og -resultatet. Maktfordelingen mellom aktører i planprosessen kan være avhengig for hvilke resultater planprosessen gir. Dette har Flyvbjerg (1992) vist i sin avhandling ”Rasjonalitet og Magt, Et case-studie av planlægning og modernitet”. Han har bl a demonstrert hvordan makt og maktreasjoner har påvirket planprosessen og iverksettingen av en omfattende sentrumsplan i Aalborg i Danmark. Flyvbjergs poeng er at når makten står i konflikt med rasjonaliteten, er det rasjonaliteten som må vike. Makthavernes virkelighetsoppfatning blir lagt til grunn, uavhengig av den faktiske situasjon. Rasjonalitet omgjøres til rasjonalisering, bl a ved at den informasjon som bygger opp under makthavernes virkelighetsoppfatning fremheves. I forholdet mellom fag og politikk vil fag ofte være synonymt med ”rasjonalitet”, mens politikk er ”makt”. Gode faglige planer kan karakteriseres som virkelighetsfjerne, fordi de beveger seg utenfor det politikere oppfatter som politisk akseptabelt. Fenomenet kan oppstå mellom alle aktører i en planprosess (Lerstang og Stenstadvold 1993).

²⁵ At planprosessen kan ha egenverdi i seg selv er ikke godt nok argument for å gjennomføre et planarbeid. Det må være produksjonselementer i planarbeidet. Dette ble uttalt eksplisitt av politikere i Vestfold ved oppstart av planarbeid i forbindelse med fylkesdelplan for arealbruk og transport i Vestfold. Fagpersoner i kommuner og i regionale etater var enige i politikernes utgangspunkt, men gav også uttrykk for at de så ”verdien i seg selv” ved det å kommunisere og drøfte faglige utspill.

Slike prosesser kan også vise seg i planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Fra TP10-arbeidet ble det f eks i Bergensområdet faglig uttrykt behov for en regional plan som tok for seg fordeling av boligbygging i regionen. Fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster for Bergensområdet skulle følge opp TP10-planen for Bergensområdet. Dette sistnevnte ”politikkdokumentet” drøftet boligfordelingsspørsmålet i liten grad, og det har heller ikke blitt definert en politikk på dette området i ettertid. Faglige argumenter har ikke blitt fulgt opp, dette kan være fordi at temaet er politisk kontroversielt og utenfor det som anses som politisk akseptabelt at fylkeskommunen skal beskjefte seg med.

Flyvbjerg (1989) illustrerte forholdet mellom fag, makt og iverksetting i sin studie av bykjerneprosjektet i Aalborg. Om planen faktisk fører til handling, vil være avhengig av planens innhold, f eks hvilke mål den har og hvilke virkemidler som velges. Kvaliteten på planens faglige innhold og graden av politisk oppslutning om planens anbefalninger bestemmer planens iverksettingskapasitet. Hans påstand var at mange planer mangler iverksettingskapasitet fordi det er misforhold mellom planens tekniske (faglige) basis og dens maktbasis (politiske støtte), jfr figur 4.2.

Forhold som påvirker iverksettingskapasitet		Maktbasis (politisk støtte)	
		Tilstrekkelig	Utilstrekkelig
Teknisk basis (faglig styrke)	Tilstrekkelig	Situasjon 1, implementeringssuksess.	Situasjon 3, papirprosjekt.
	Utilstrekkelig	Situasjon 2, ”hvit elefant”.	Situasjon 4, fiasko.

Figur 4.2: Iverksettingskapasitet, avhengig av teknisk basis og maktbasis.

I situasjon 1 har planen tilstrekkelig faglig styrke og maktbasis. Da er det godt grunnlag for implementeringssuksess. I situasjon 2 har man en situasjon uten faglig styrke, men med tilstrekkelig maktbasis. Planens iverksettingskapasitet er høy pga det sterke maktgrunnlaget, men tiltakene i planen vil ikke føre til måloppnåelse og man risikerer f eks en feilinvestering (”hvit elefant”). I situasjon 3 har man et prosjekt som er godt faglig fundert, men nødvendig maktbasis mangler. Her risikerer man å stå overfor en faglig øvelse, de fleste prosjekter i denne kategorien vil ikke bli implementert. Dersom man havner i kategori 4, er man i en situasjon hvor både faglig fundament mangler og det er utilstrekkelig maktbasis. Dersom en slik plan skulle iverksettes, ville måloppnåelsen være mangelfull.

Erfaring fra planlegging av regionale utbyggingsmønstre tyder på at dersom man skal være sikre på implementering, så må politikken være forankret hos aktørene som skal iverksette tiltakene i planen. Dersom det er snakk om fylkesdelplaner, vil det være viktig at kommuner og statlige regionale etater er sterkt involvert i planprosessen. Organisering av planprosessen vil kunne påvirke maktforhold, og maktforhold vil igjen kunne påvirke innholdet i planen og mulighetene for å iverksette tiltakene i den. Strand og Moen (2000) karakteriserte planforsøk i tre regioner som samordnet på det retoriske plan, mer enn i den konkrete omgangen med virkemidlene. I så fall er det faglige fundamentet utilstrekkelig og man kan ikke forvente måloppnåelse. Man kan også tenke seg situasjoner hvor planens fag-

lige styrke er tilstrekkelig, men politikerne fatter vedtak som er rundt formulert og som gir slingringsmonn i forhold til planens anbefalinger. Våre funn fra innholdet i fylkesdelplaner kan heller tyde på at det er mer vanlig at innholdet i planene er gjort tilstrekkelig vagt før man kommer så langt som til vedtaksfasen. Dette kan skje ved at politikere har vært involvert i planprosessen underveis og at de har gitt signaler om hva som er politisk akseptabelt.

Det er også en rekke andre faktorer i tillegg til makt som påvirker planers iverksettingskapasitet. Basert på Fimreite (1990) og Elvik (1993), har Lerstang og Stendstadvold (1993) delt disse faktorene i fire hovedgrupper:

- Legitimitet.
- Egenskaper ved politikken innhold.
- Fordeling av virkninger.
- Grad av kontroll med resultatene.

En sentral forutsetning for iverksetting er at planprosessen og resultatet av den har *legitimitet* hos dem som skal iverksette tiltak og hos dem som påvirkes av tiltaket. Som vi har omtalt i kapittel 3 er det mange som mener legitimitet er en begrensning for planlegging av regionale utbyggingsmønstre. På den ene side har fylkeskommunen ansvar for samordning av fysisk planlegging på regionalt nivå, på den annen side er det mange som mener at fylkeskommunen mangler virkemidler til å kunne gjennomføre denne samordningen, dette svekker fylkesplanleggingen. Kommunene som har sterkere virkemidler i arealpolitikken syns ofte at det ikke er legitimt at fylkeskommunen prøver å opptre som ”overkommune”. Som vi har vært inne på kan en god planprosess, der politisk deltakelse fra kommunene skjer på et tidlig tidspunkt, bidra til å vinkle planarbeidet inn på politisk legitime løsninger og støtte iverksettingen. Likeledes kan deltakelse fra berørte interessegrupper bygge opp om planens legitimitet hos dem som påvirkes av planene og gi generell støtte hos befolkningen.

Også *egenskaper ved politikken innhold* kan påvirke iverksetting. Målenes klarhet og innbyrdes forenlighet er eksempler på slike egenskaper. Det er også betydningsfullt at det finnes kjente virkemidler og at årsakssammenhengen er kjent fra virkemiddel til resultat. Ressurser til å gjennomføre tiltaket er også nødvendig. Evalueringer fra TP10-arbeidet viste at gjennomføringen av vegprosjekter var mer sikre enn mange andre tiltak i planarbeidet, fordi planprosessen var sterkt koblet til vegsektorens planer og budsjetter.

Fordeling av virkninger har også betydning for implementering. Satsing på vegbygging, vil først og fremst komme bilister til gode, mens kostnadene og eksterne virkninger fordeles på hele befolkningen. Motsatt kan satsing på restriksjoner av bilbruk medføre at hele befolkningen drar nytte av tiltakene, mens bilistene får ulempene. Utilsiktede virkninger kan også påvirke iverksetting. Dessuten vil det ha betydning om nytten av en plan kommer organiserte interesser til gode. Brukergrupper med sterke interesseorganisasjoner, kan bidra til å øve press for å få gjennomført tiltak de er tjent med. Svakere organiserte interesser kan i større grad risikere at tiltak de er tjent med ikke blir implementert.

Grad av kontroll med resultatene kan også påvirke iverksetting. Det er derfor viktig at gjennomføringsansvaret er tydelig. Tiltak som planlegges uten at implementeringsansvaret er plassert, risikerer å ikke bli iverksatt. Tiltak som naturlig faller inn under en aktørs ansvarsområde, eller som en aktør har egeninteresse av å gjennomføre, kan bli iverksatt uavhengig om ansvarsforholdet er avklart i planen. Dette kan også bidra til systematiske skjevheter i hvilke tiltak i planen som blir iverksatt. Dersom en aktør har et klart ansvarsområde, kontroll over virkemidler og har et iverksettingsapparat og ressurser til å sette tiltak ut i livet, er implementering mer sikker enn om så ikke hadde vært tilfelle.

Alle de nevnte forhold som kan påvirke iverksettingskapasitet, kan forklare hvilke utfordringer planlegging av regionale utbyggingsmønstre står overfor. Som det går fram av figur 4.3 er det mange forhold som kan bidra til å svekke fylkeskommunens iverksettingskapasitet.

Intensjoner og praksis	Intensjoner i PBL og RPR for SAT	Eksempel på utfordring i praktisk planlegging
Forhold som påvirker iverksettingskapasitet		
Faglig basis	Fylkeskommunen skal være pådriver i planlegging av regionale utbyggingsmønstre i by- og tettstedsområder.	Fylkeskommunen mangler tilstrekkelig faglig kompetanse og ressurser.
Maktbasis	Fylkeskommunen har ansvar for samordning av fysisk utvikling på regionalt nivå.	Fylkespolitikere vil ikke opptre som overkommune. De ønsker egne saksområder de kan ha ansvar for med egen og endelig beslutningsmyndighet.
Legitimitet	I by- og tettstedsområder bør en samarbeide slik at planleggingen i den enkelte kommune kan skje innenfor omforente regionale rammer.	Kommuner syns ikke at det er legitimt at fylkeskommunen er "overkommune" og legger føringer for forhold som kommunen anser som viktige for det lokale selvstyre.
Egenskaper ved politikken innhold	Det skal legges til grunn et langsiktig og bærekraftig perspektiv i planleggingen.	Kunnskap om hvilke tiltak som bidrar til en bærekraftig utvikling er usikker.
Fordeling av virkninger	Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene.	Det er en hårfin balansegang for hva fylkeskommunen kan mene om arealpolitikk og forhold som legger føringer for kommunene.
Grad av kontroll med resultatene	Prinsipper for en utbyggingsstruktur skal nedfelles i fylkesdelplaner og følges opp i kommuneplanene.	Tiltak i fylkesdelplaner er ofte opp til andre enn fylkeskommunen å iverksette. Fylkeskommunen har få sanksjonsmuligheter dersom noen ikke følger opp planen.

Figur 4.3: Utfordringer som kan påvirke fylkeskommunens muligheter til å sikre iverksetting av fylkesdelplaner for regionalt utbyggingsmønstre.

Et viktig grunnleggende spørsmål dreier seg om legitimitet og om det er et motsetningsforhold mellom planlegging av regionale utbyggingsmønstre (overordnet styring) og lokaldemokrati (kommunalt selvstyre). Dersom man mener det, må man samtidig svare på spørsmålet om det er demokratisk for regionen at kommune A får vokse som den selv ønsker, og så sterkt at vegsystemet bryter sammen i kommune B og påfører hele regionen miljøulemper, nedsatt framkommelighet og et utbyggingsmønster som er samfunnsøkonomisk dyrt å drive.

Eksempelene i figur 4.3 på utfordringer i praktisk planlegging er hentet fra funn i kunnskapsoversikten i kapittel 2 og i studien av bruk av fylkesdelplaner for planlegging av regionale utbyggingsmønstre i kapittel 3.

4.2 Andre aktuelle teoretiske tilnærminger

4.2.1 Nyinstitusjonell teori

Institusjonell teori har lange tradisjoner i samfunnsvitenskapelig teori, både innenfor økonomi, statsvitenskap og sosiologi. De siste 10-15 årene har interessen for denne måten å studere *organisering* og *politikk* på økt betydelig. En revitalisert utgave av institusjonell teori som har vokst fram omtales noen ganger som nyinstitusjonell teori, nyinstitusjonalisme eller som institusjonalisme (Strand 1998).

Nyinstitusjonell teori er den organisasjonsteoretiske tilnærming som danner det teoretiske grunnlaget for å analysere institusjonelle rammebetingelser (March & Olsen 1989, Powell & DiMaggio 1991). Utgangspunktet for teorien er at individer ikke opptrer rasjonelt og kalkulerende som man forutsetter i mange av de planleggingsteoretiske framgangsmåtene, men at aktørene følger regler for hva som "passer seg" i de situasjonene de er i.

Organisasjoner er komplekse sosiale systemer med verdier og målsettinger, deltakere eller personell, struktur, kultur, rutiner og prosedyrer for planlegging, beslutningsfattning og handling. Institusjonelle analyser er opptatt av i hvilken grad og hvordan slike forhold²⁶ etablerer rammer for organisasjoners beslutninger og atferd.

I følge nyinstitusjonell teori er det institusjonelle regler som sorterer hvilke saker som kan settes på dagsorden, og hvilke saker som skal vurderes i sammenheng. Sektorisering av samfunnet fører til at det er vanskelig å vurdere saker på tvers og få innpass for nye interesser i politikken. Institusjoner som er innrettet mot å få til konkrete resultater vil ha en sterk kopling mellom planer, beslutninger, finansiering og iverksetting. Institusjoner som er mer rettet mot ritualer og symbolpolitikk vil ha en løsere kopling mellom disse elementene. Institusjoner endrer seg langsomt og stort sett i krisesituasjoner (Spangen 1995).

Osland og Kråkenes (1998) har demonstrert at det ikke finnes en slik institusjon i dag innenfor SAT-området som er innrettet mot å nå målsettingene for SAT og hvor det er sterk kopling mellom planer, beslutninger, finansiering og iverksetting.

²⁶ Slike forhold omtales gjerne som institusjonelle forhold eller institusjonelle rammebetingelser. Se f eks Klausen et al (1995).

Tvert i mot så har de spissformulert situasjonen slik:

”Den etablerte organisasjonsstruktur er formålstjenlig dersom en ønsker en videre økning i personbilbruken i større byområder, og samtidig finner det formålstjenlig at ingen klart kan stilles til ansvar for denne utviklingen.”

Deres observasjon støtter en hypotese om at målsettingene innenfor SAT-området bygger på symbolpolitikk, mer enn realpolitikk.

Som nevnt er det i plan- og bygningsloven og RPR for SAT lagt opp til en arbeids- og ansvarsdeling mellom fylkeskommune, kommuner og statlige regionale etater i planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Vår utgangshypotese er at det er betydelige begrensninger som hindrer samordnet planlegging av regionale utbyggingsmønstre.

I videre studier for å identifisere muligheter og begrensninger og når det gjelder å beskrive hvordan planlegging av regionale utbyggingsmønstre foregår, vil institusjonell analyse kunne være en viktig tilnærming. Dette teoretiske perspektivet har i det siste vært mye benyttet i studier av planlegging, bl a av Spangen (1995), Holsen (1996), Osland og Kråkenes (1998), Holsen et al (1998), Leknes (1999), Kleven et al (1999), Nielsen et al (2000), Strand og Moen (2000), Lerstang og Stenstadvold (2001).

Mens planleggingsteori kan ses på som ulike forklaringsmodeller innenfor gitte institusjonelle forhold, gjør nyinstitusjonell teori altså de ulike institusjonelle forhold til forklaringsfaktor for planleggingens utfall.

4.2.2 Spillteori

Spillteorien er for mange en uovertruffen referanseramme for analyse av sosial handling, ikke bare i sosialøkonomien, men den samlede felles ramme for alle samfunnsvitenskapene, fordi spillteorien, ifølge Elster (1979 a:75), i Eriksen (1993), er det perfekte redskap for å forene begrepene om samhandling og intensjonalitet. Denne teoriretningen ser ut til også å kunne være egnet for analyse av planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Dette politikkområdet er kjennetegnet av at alle aktørene ønsker å samhandle for at hovedmålet (bærekraftig utvikling) skal nås, men aktørene har også sine egne sektormål eller interessene kan variere kommuner imellom.

I følge Eriksen (1993) er grunnbegrepet i spillteorien *strategisk rasjonalitet*, dvs at aktørene har evne til å forholde seg gjensidig til hverandre og at de har evne til å kalkulere langsiktig. For hver enkelt deltaker gir spillet et resultat som aktørene har preferanser knyttet til. Aktørene har bare delvis kontroll over de faktorene som påvirker handlingsresultatet. Teorien forutsetter at aktørene er ute etter maksimal belønning for seg selv, men at de verdier og preferanser de prøver å maksimere kan være hva som helst. Spillteorien formulerer kun det formale maksimeringsforholdet mellom mål og midler.

Om ikke rent matematisk, så kan kommuner, fylkeskommuner og regionale statlige etater i vesentlig grad se konsekvenser for sitt ansvarsområde, av ulike SAT-løsninger, men aktørene har kun kontroll over et begrenset antall virkemidler. Utfordringen mht planlegging av regionale utbyggingsmønstre er ikke at kommunene, fylkeskommunene og statlige regionale etater samlet sett mangler virkemidler,

men at de enkelte aktører trolig vil vegre seg for å forplikte seg til planer og handlingsprogrammer så lenge de ikke føler seg sikre på de andre aktørene vil ta i bruk sine virkemidler. Det er den samlede virkemiddelpakken innenfor SAT som vil avgjøre den faglige basis, om hvorvidt måloppnåelse er realistisk. I et slikt "solidaritetsspill" kan iverksetting rakne totalt, dersom en av aktørene svikter med å implementere sitt tiltak.

Spillteoriens forutsetning om gjensidig avhengighet mellom aktørene gjør sluttresultatet til en funksjon av flere aktørers valg. Man kan også oppnå *kollektiv rasjonalitet* ved mer informasjon og gjennomsiktighet i sosiale samhandlingssituasjoner. Det gjelder å transformere aktørenes valg til spillsituasjoner, hvor det blir individuelt rasjonelt å realisere kooperative løsninger. I et slikt *fangens dilemma*-spill blir den handling som er best for alle, den nest beste fra aktørens perspektiv (Eriksen 1993):

- Best: Være egoist blant altruister.
- Nest best: Være altruist blant altruister.
- Tredje best: Være egoist blant egoister.
- Fjerde best: Være altruist blant egoister.

I uoversiktlige samhandlingssituasjoner bli den tredje løsningen resultatet²⁷. Informasjon blir da den kritiske størrelsen som skal til for å realisere den solidariske - den nest beste - løsningen. Aktører som har evne til å tenke på vinning på lang sikt, vil kunne renonsere på sine umiddelbare interesser for i neste omgang å få et mer tilfredsstillende resultat²⁸. Elster, i Eriksen (1993), forstår solidaritet som betinget altruisme og mener at det skal være mulig å rekke fram til solidariske løsninger ved å øke informasjonen og gjennomsiktigheten i sosiale samhandlingssituasjoner. Dvs at den situasjon skal oppstå der alle er villige til å gjøre sin del av jobben forutsatt at alle andre også gjør det.

Ved planlegging av regionale utbyggingsmønstre, vil det ofte være noen som mangler informasjon, har uklare, inkonsistente og uklart definerte mål. Som i resten av verden er det trolig også slik innenfor SAT-politikken at aktørene ofte bare er ute etter å bidra med akkurat like mye som alle andre. I slike situasjoner oppstår det snart mistenksomhet om størrelsen på andres bidrag, noe som legitimerer ikke-kooperasjon, ifølge Eriksen (1993):

"Evt kooperative løsninger vil være labile og kontinuerlig stå i fare for å bryte sammen på grunn av mistenksomhet, informasjons- eller kalkulasjonssvikt. Den kooperasjon som skal til for å etablere en felles situasjonsdefinisjon, slik at kollektive handlinger lar seg

²⁷ Noe som kan skje i SAT-politikken dersom en kommune er usikker på hvordan nabokommunen vil oppføre seg, f eks dersom en utbygger ønsker å etablere en virksomhet på kommunegrensen mellom to tettsteder.

²⁸ Teorien kan her ha svakheter innenfor SAT-området. Det er f eks et spørsmål om politikere i kommuner og fylkeskommuner er villige til å gi opp kortsiktig gevinst for å nå langsiktige målsettinger. Politikere har gjerne ønske om å bli gjenvalgt ved neste valg og da er det ofte gunstig å kunne vise til konkrete kortsiktige resultater. Politikernes "mot" er trolig avhengig av den allmenne oppfatning omkring det aktuelle spørsmål i opinionen. Innenfor miljøpolitikken kan vi stille spørsmål ved folks villighet til å renonsere på krav for å oppnå langsiktig gevinst.

realisere, fordrer at aktører har kompetanse til å opptre ikke-strategisk overfor hverandre. De må dele et språk som gjør at meningsinnhold kan formidles gjennom symboler, de må dele en felles livsverden av normer og verdier slik at det blir mulig å fortolke situasjoner likt, og endelig må de dele og respektere institusjoner som det å gi et løfte, inngå en avtale, overholde en overenskomst osv.”

Spillteori og teorier om rasjonelle valg gir mye innsikt i problemer med å skape kollektive goder og hvilke undermineringsprosesser som truer fellesressursene. I følge Olson (1965), i Eriksen (1993:250) er miljøvern²⁹ prototypen på saker som genuint krever kollektiv handling. Det er alltid i aktørenes individuelle interesse å få andre til å betale slike kostnader, fordi alle nyter godt av resultatene. Det er et kollektivt gode som ikke kan reserveres de som bidrar til å realisere det. Alle vil derfor gjerne være gratispassasjerer. Når mange nok engasjerer seg vil dette fangens dilemma-spillet kunne transformeres. Transformasjonen er avhengig av informasjon om hva som vil tjene alle på lang sikt og moralsk forståelse som gjør enhver like ansvarlig for fremtidige generasjoners muligheter.

Sannsynligheten for om man vil lykkes i framtidige planleggingsforsøk av regionale utbyggingsmønstre innenfor nåværende institusjonelle rammebetingelser, er trolig avhengig av nettopp dette, at mange nok engasjerer seg. Sannsynligheten for suksess vil trolig øke om man kan oppfylle betingelsen om informasjon og moralsk forståelse.

Spillteori er også benyttet i andre studier av planlegging, men ikke i like stor grad som planleggingsteori og institusjonell teori. Spillteori er bl a benyttet av Bratt (1993) og av Saglie og Tombre (1994).

4.3 Aktuelle forskningsspørsmål basert på tre mulige teoretiske perspektiver

4.3.1 Aktuelle teoretiske perspektiver og en mulig framgangsmåte i videre studier

Klausen et al (1995) anbefaler at studier som tar for seg institusjonelle forhold baserer seg på en systematisk utvelgelse og testing av forklaringsvariable og generell teori. Bakgrunnen for dette er at studier som har forankring i teori er i større grad generaliserbare.

Studieobjektet i avhandlingsarbeidet er planlegging av regionale utbyggingsmønstre. Med planlegging mener vi her implementeringskjeden fra planlegging (f eks fra oppstart av utarbeidelse av en fylkesdelplan) til iverksetting (f eks ved at prinsipper og tiltak i fylkesdelplanen nedfeller seg i kommuners arealplaner og statlige regionale etaters sektorplaner, at tiltak blir finansiert og iverksatt osv).

I jakten på muligheter og begrensninger når det gjelder planlegging av regionale utbyggingsmønstre har vi valgt presentere aktuelle forskningsspørsmål med utgangspunkt i tre av de ulike teoretiske perspektivene som vi har beskrevet foran.

²⁹ Et sentralt mål i SAT.

Disse perspektivene kan anvendes som ”teoribriller” i dybdestudier av hvordan planlegging av regionale utbyggingsmønstre faktisk (empirisk) foregår:

- Et begrenset rasjonelt perspektiv.
- Et nyinstitusjonelt perspektiv.
- Et forhandlingsperspektiv.

Et *begrenset rasjonelt perspektiv* forutsetter at planlegging av regionale utbyggingsmønstre er basert på en instrumentell rasjonalitet, hvor aktørene forsøker å komme fram til løsninger som gir høyest mulig samlet måloppnåelse, og at aktørene har begrenset informasjon og / eller kapasitet for dialog og forståelse.

Et *nyinstitusjonelt perspektiv* forutsetter at planlegging av regionale utbyggingsmønstre kan forklares ut fra etablerte handlingsmønstre som igjen er en følge av de ulike organisasjoners interne verdier, standarder og erfaringer og ytre formelle rammeverk.

Et *forhandlingsperspektiv*, jfr kapittel 4.1.2, forutsetter at planlegging av regionale utbyggingsmønstre er resultat av aktørenes ressurser, interesser, allianser og motsetninger. Konfliktløsning er et viktig formål med forhandlinger. At det er konflikter i spørsmål knyttet til planlegging av regionale utbyggingsmønstre er helt naturlig. Fisher og Ury (1982) har skrevet boken ”Getting to Yes” hvor de forklarer hvordan forhandlinger kan bidra til at aktører kommer til enighet. Forhandlingsperspektivets aktualitet i fysisk planlegging kan studeres nærmere i Medalen et al (2000).

En mulig framgangsmåte for å beskrive empiri

Uavhengig av teoretisk perspektiv, bør man i videre studier beskrive empirien mest mulig slik den er. Hvordan foregår planlegging av regionale utbyggingsmønstre og i hvilken grad er planene implementert?

Brox sin *prosessanalyse*, som vi har omtalt tidligere, kan nyttes som en praktisk framgangsmåte for å systematisere data:

1. Spesifiser aktørene, hvem er det som tar beslutninger i forhold til planlegging av regionale utbyggingsmønstre?
2. Hva er aktørene ute etter gjennom sine beslutninger, hva slags handlingssituasjon er de i?
3. Beskriv sekvensen av handlinger og beslutninger som gir årsaksforklaringer.
4. Hvilke kunnskaper har aktørene om alternative løsningsmuligheter?
5. Hvilke strategiske hensyn er aktørene tvunget til å ta (konkurransesituasjon med mer)?

For å vurdere i hvilken grad planer for regionalt utbyggingsmønster er implementert kan man følge handlingskjeden helt ut for hvert tiltak i planen. Er f eks kommunale planer og vedtak i tråd med fylkesdelplaner, er konkrete utbyggingstiltak i tråd med kommunale planer osv. Helt konkret kan man se etter:

- Er *bestemmelser* og *plankart* i kommunale arealplaner i tråd med retningslinjer / evt plankart i fylkesdelplan og vedtak om arealbruk i fylkeskommunen?
- Er *vedtak* og *handlingsplaner* om arealbruk og transport i kommuner, fylkeskommuners - og statlige etaters sektorplaner i tråd med retningslinjer / evt plankart i fylkesdelplan og vedtak om arealbruk og transport i fylkeskommunen?
- Er det fremmet *innsigelser* / *varsel om innsigelse* til kommunale areal- og transportplaner begrunnet ut fra innhold i fylkesdelplan eller vedtak om arealbruk i fylkeskommunen og hvordan ble innsigelsen fulgt opp?
- Er det gitt *dispensasjoner* til kommunale arealplaner som er i konflikt med retningslinjer / evt plankart i fylkesdelplan og vedtak om arealbruk i fylkeskommunen og hvordan ble evt en påklaging av dispensasjonsvedtaket fulgt opp?
- Er *konkrete utbyggingstiltak* i tråd med fylkesdelplan for regionalt utbyggingsmønstre og kommunale, fylkeskommunale og statlige regionale etaters planer? Hvor mange utbyggingstiltak er realisert i tråd med planen i forhold til totalt antall realiser-te utbyggingstiltak?
- Er *målsettingene* i fylkesdelplan nådd og kan evt mangler på måloppnåelse spores tilbake til manglende implementering av tiltak i fylkesdelplan (ut fra kunnskap om årsaks-virkningsforhold om arealbruk og transport)?

I praksis kan man møte problemer med å ”måle” om en plan er i tråd med en annen plan og å følge opp konkrete utbyggingstiltak. Dette må defineres nærmere.

De teoretiske perspektivene kan brukes til å søke etter forklaringer på hvorfor empirien ser ut som den gjør. Hva forklarer evt muligheter og begrensninger ved planlegging av regionale utbyggingsmønstre og evt implementeringssvikt.

4.3.2 Forskningsspørsmål med utgangspunkt i et begrenset rasjonelt perspektiv

Dette perspektivet samsvarer med modellen ”administrative man” som er omtalt i kapittel 4.1.3. Det opprinnelig rasjonelle eller synoptiske idealet bygger på de tidligere omtalte fasene i en planleggingsprosess:

1. Problemidentifikasjon.
2. Målformulering og målrangering.
3. Alternativsøking.
4. Konsekvensanalyse.
5. Sammenligning og valg av planalternativ.
6. Handlingsprogram og gjennomføring.

Sammenlignet med idealmodellen, kan man tenke seg følgende faser når det gjelder planlegging av regionale utbyggingsmønstre og tilhørende forskningsspørsmål:

1. Problemidentifikasjon: Hva var problemet i det aktuelle by- eller tettstedsområdet? Ble planprosessen tilpasset den aktuelle situasjon?

2. Målformulering og målrangering: Hvilke målsettinger ble formulert? Var det enighet om mål blant aktørene? Hvordan kom man evt fram til enighet?
3. Alternativsøking: Hvilken kunnskap forelå om hvilke virkemidler som vil bidra til måloppnåelse?
4. Konsekvensanalyse: Hadde man ressurser til å gjøre de nødvendige faglige undersøkelser?
5. Sammenligning og valg av planalternativ: Hvordan foregikk avveining mellom alternative løsninger? Var beslutning om tiltak i tråd med vedtatte mål?
6. Handlingsprogram og gjennomføring: Hadde man sikret god kobling mellom beslutningsenhet (til sist fylkeskommunen) og ”iverksettende” enheter (kommuner, fylkeskommune, statlige regionale etater og andre som skulle iverksette tiltak i planen)?

I tillegg kan man stille spørsmål ved planleggingens resultat: Ble målene nådd og virket de iverksatte tiltakene i tråd med kunnskap om årsaks-virkningsforhold? Hva kan forklare eventuelle avvik?

4.3.3 Forskningsspørsmål med utgangspunkt i et nyinstitusjonelt perspektiv

Forskningsspørsmål, formulert ut fra et nyinstitusjonelt perspektiv vil være vesentlig forskjellig fra spørsmålene i kapittel 4.3.2. Dette perspektivet forutsetter at planlegging av regionalt utbyggingsmønster kan forklares ut fra å studere organisasjonsinterne forhold, prosedyrer og rutiner, verdier og praksis. Interessante forskningsspørsmål sett fra et nyinstitusjonelt perspektiv vil være:

- Hvilke lover og regler, forskrifter, retningslinjer og prosedyrer foreligger for planlegging av regionale utbyggingsmønstre?
- Hvilke verdier og målsettinger har de forskjellige aktørene (organisasjoner og profesjoner) som arbeider med dette saksfeltet?
- Hvilken kultur eksisterer i ulike involverte organisasjoner når det gjelder planlegging av regionale utbyggingsmønstre?
- Hvilke rutiner og prosedyrer finnes for planlegging av regionale utbyggingsmønstre?
- Hvilke rutiner og prosedyrer finnes for beslutningsfatting?
- Hvilke rutiner og prosedyrer finnes for iverksetting?

4.3.4 Forskningsspørsmål med utgangspunkt i et forhandlingsperspektiv

I forhandlingsperspektivet er det selve forhandlingsprosessen eller planleggingsprosessen og partenes ressurser, interesser, motsetninger og allianser som tillegges forklaringskraft i forholdet til utfallet av beslutningene, se også kapittel 4.1.2 om forhandlingsplanlegging. Forskningsspørsmål med utgangspunkt i et forhandlingsperspektiv vil også være vesentlig forskjellig fra de to foregående. Hele planleggings-, beslutnings-, og iverksettingsprosessen ses på som en koblet forhandlingssituasjon. Aktuelle forskningsspørsmål vil i dette perspektivet være:

- Hvordan foregår forhandlingsprosessen innenfor de ulike fasene av plan-, beslutnings- og iverksettingsprosessen?
- Hvilke aktører deltar i forhandlingene?
- Blir de relevante interessene representert i selve forhandlingene?
- Hvilke ressurser har de ulike aktørene?
- Hvilke motsetninger og allianser finnes mellom ulike aktører?
- Blir det utformet klare avtaler som produkt?

5 Litteratur

- Amdam, Jørgen og Noralv Veggeland (1991)
Teorier om samfunnsplanlegging. Universitetsforlaget, Oslo.
- Arge, Njål (1995)
To skritt fram og ett tilbake. Evaluering av seks forsøk i samordnet areal og transportplanlegging. As Civitas 1995.
- Banfield, E. (1973)
"Ends and Means in Planning". I Faludi (red): *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press, 1973.
- Bratt, Christopher (1993)
"Den slags vurderinger overlater vi til utbyggerne..." *Liertoppen og Vinterbro kjøpesentre i kommunal planlegging*. NIBR rapport 1993:21.
- Brox, O. (1995)
Dit vi ikke vil – ikke-utopisk planlegging for neste århundre.
- Brox, Ottar (1989)
Praktisk samfunnsvitenskap. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bråtå, Hans Olav (1994)
Vegplanlegging etter plan- og bygningsloven. Evaluering av en forsøksordning. NIBR oppdragsrapport.
- Cars, G. (1992)
Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhallsbyggandet. Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.
- Christensen, K (1985)
Coping with uncertainty in planning. Journal of American Planners Association, 1985.
- Davidoff, P. (1965)
"Advocacy and Pluralism in Planning". Journal of the American Institute of Planners 31:596-615.
- Diesing, P. (1962)
Reason in Society: Five Types of Decisions and Their Social Conditions. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Elvik, Rune (1993)
Hvor rasjonell er trafikksikkerhetspolitikken? En analyse av investeringsprogrammet på Norsk veg- og vegtrafikkplan. TØI rapport 175/1993.
- Engebretsen, Øystein (1993)
Arealbruk i tettsteder 1985-1992. En analyse av utviklingen i Oslo, Bergen, Trondheim, Fredrikstad og Sarpsborg. TØI rapport 177/1993.

- Engesæther, Pelle og Tore Langmyhr (1992)
Arealbruk og utbyggingsmønstre i fylkesplanen. NIBR notat 1992:107.
- Eriksen, Erik Oddvar (1993)
Grenser for staten? Om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter. Universitetsforlaget 1993.
- Etzioni, A. (1967)
"Mixed-Scanning. A "Third" Approach to Decision-Making". I A. Faludi: *A Reader in Planning Theory*, Oxford 1973.
- Falleth, Eva Irene og Vibeke Johnsen (1996 a)
Samordning eller retorikk: Evaluering av fylkesplanene 1996-99. NIBR rapport 1996:20.
- Falleth, Eva Irene og Vibeke Johnsen (1996 b)
Kommuneinndeling og arealplanlegging. En studie av arealdisponering og planprosesser i Oslo og omegnskommunene 1960-1990. NIBR notat 1996:115.
- Fimreite, Anne Lise (1990)
"Kan kommunene revitalisere den regionale planleggingen?" Artikkel i Nord-REFO. Rapport 1990:5 med tittel "Fornyelse nedenfra".
- Fisher, Roger og William Ury (1982)
Getting to Yes. Negotiation Agreement without giving in. Hutchinson: London.
- Flyvbjerg, Bent (1989)
Miljø, trafikk og demokrati. Miljømessige og sociale konsekvenser af planlægning for et bedre bycenter i Aalborg. En implementeringsstudie om bæredyktige bycentre. Aalborg Universitetscenter, Institut for Samfundsutvikling og Planlægning.
- Flyvbjerg, Bent (1992)
Rationalitet og makt. Bind I. Det konkrete vitenskap. København, Akademisk forlag.
- Forrester, J. (1989)
Planning in the Face of Power. Berkeley: University of California Press.
- Friedman, J. (1973)
Retracking America. Garden City, N.Y.: Anchor Press / Doubleday.
- Friedman, J. (1987)
Planning in the Public Domain – From Knowledge to Action.
- Habermas, J. (1984)
The Theory of Communicative Action. Vol. 1: Reason and Rationalization of Society. London: Heinemann.
- Habermas, J. (1987)
The Theory of Communicative Action. Vol. 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason. Boston: Beacon Press.
- Heilemann, Arne (2000)
Praksis kommenterer: Bruk av utbyggingsavtaler i Lørenskog kommune. Plan nr 6/2000.

- Higdem, Ulla et al (1997)
Fylkesplaner og fylkesplanlegging: Samordning og retorikk. Plan nr 1&2 1997.
- Holsen, Terje (1996)
Innsigelser som virkemiddel i arealplanlegging. NIBR rapport 1996:13.
- Holsen, Terje, John Pløger og Terje Skjeggedal (1998)
Den vanskelige samordningen: Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker. NIBR rapport 1998:5.
- Hudson, B.M (1979)
Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. JAPA 1979.
- Jensen, Rolf H. (1986)
Bifokal forhandlingsplanlegging. I *Fysisk planlegging* av Arne Olsen og Asle Selvors. Fagbokforlaget 1986.
- Johnsen, Vibeke, Jan Erling Klausen og Per Gunnar Røe (1996)
"Du må ikke komme her og bygge der". En evaluering av rikspolitiske retningslinjer for planlegging. Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1996:9.
- Klausen, J.E. et al. (1995)
Lokal transportpolitikk. Betydningen av institusjonelle forhold. NIBR-notat 1995:114.
- Kostermann, R.E. (1985)
"Arguments for and against Planning", Town Planning Review, 1985.
- Langdalen, Erik (1991)
De lange linjer i planleggingen - Fra bygningsloven i 60-årene til bærekraftig utvikling i 90-årene. Foredrag ved Miljøverndepartementets plankonferanse for fylkeskommunene 24.1.1991.
- Langmyhr, Tore (1997)
Vegprising som planleggingsutfordring. NTNU, Institutt for samferdselsteknikk. Doktor ingeniøravhandling 1997:121. IST-rapport 1997:6.
- Larvik kommune (1996)
Kommuneplanens arealdel 1995-2006 med langsiktig utbyggingsmønster. Vedtatt av Larvik kommunestyre 4.10.1995 og 31.1.1996.
- Lerstang, Tor og Morten Stenstadvold (1993)
Mellom fag og politikk. Lokal transportplanlegging i norske byer – Eksempler fra Stavanger, Bergen og Tromsø. TØI rapport 224/1993.
- Lerstang, Tor og Morten Stenstadvold (2001)
Det umuliges kunst? Bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå. TØI rapport 531/2001.
- Lian, Jon Inge et al (2000)
Oppgavefordelingen mellom fylket og kommune og stat på samferdselsområdet. TØI arbeidsdokument TR/895/2000.

- Lindblom, C.E. (1959)
”*The Science of ”Muddling Trough”*”. I A. Faludi (red.) *A Reader in Planning Theory*, Oxford 1973.
- March, J & J.P. Olsen (1989)
Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.
- Medalen, Tor et al (2000)
Forhandlinger i fysisk planlegging. Tapir, Trondheim.
- Miljøverndepartementet (1985)
Plan- og bygningslov. 14.06.1985 nr 77.
- Miljøverndepartementet (1993)
Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Rundskriv T-5/93.
- Miljøverndepartementet (1998)
Om nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen. Rundskriv T-2/98 B.
- Miljøverndepartementet (1999)
Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale byer og tettsteder. Rikspolitisk bestemmelse etter §17-1 annet ledd i Plan- og bygningsloven.
- Miljøverndepartementet (2000)
Anbefalinger fra faggruppe ATP. Miljøbyprosjektet 2000.
- Mo, Linn (1992)
Planlegging og gjennomføring av FoU-oppgaver. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Moen, Bjørn og Arvid Strand (1999)
Vurdering av behovet for revisjon av Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for samordnet areal- og transportplanlegging (SAT): RPR-SAT. Norsk institutt for by- og regionforskning, Notat til Miljøverndepartementet, januar 1999.
- Mydske, Per Kristen et al (1992)
TP10 som prosess. Hvilke forhold var bestemmende mht organisering, prosess og virkemåte? EVA II. Samarbeidsrapport 3 NIBR og TØI.
- Mønnesland, Jan et al (1994)
Arealplanlegging og kostnadseffektivitet. Er offentlig arealplanlegging en kostnadseffektiv måte å styre arealbruk og utbygging på? NIBR rapport 1994:8.
- Nielsen, Gustav et al (2000)
Mer effektive institusjoner og bedre planlegging, Synteserapport nr 3 fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk (LOKTRA). Norges forskningsråd 2000.
- NOU 1972:27 *Kommunaladministrative ordninger for visse oppgaver i Oslo-området*.
- NOU 1984:15 *Om jordvernpolitikken*.

- NOU 1986:7 *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold.*
- NOU 1988:34 *Gode langsiktige utbyggingsmønstre.*
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.*
- NOU 1997:12 *Grenser til besvær. Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet.*
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*
- NOU 2001:7 *Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.*
- Olson, Mancur (1965)
The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Opedal, Ståle et al (1998)
Miljøbyprogrammet. En midtveisevaluering. NIBR prosjektrapport 1998:8.
- Osland, Oddgeir og Trond Kråkenes (1998)
Om kollektivtransportens forvaltingsorganisasjon og valg av politiske styringsinstrumenter for å fremme kollektivtransporten. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (1991)
The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press.
- Røsnes, August E. (2000)
Mot en ytelsesorientert byplanlegging. Plan nr 3/2000.
- Sager, Tore (1991)
Planlegging med samfunnsperspektiv. Analysemetode. Tapir.
- Sager, Tore (1992)
"Why Plan?". *Scandinavian Housing and Planning Research* 9(3):129-147.
- Sager, Tore (1994)
Communicative Planning Theory. Aldershot: Avebury.
- Sager, Tore (1996)
The Impact of Rationality in Transportation and Land-Use: Planning Theories, Methods, and Discourse. Working paper, Department of Transportation Engineering, Trondheim: Norwegian University of Science and Technology.
- Saglie, Inger-Lise og Egil Tombre (1994)
Fylkesdelplaner som behandler arealbruk. NIBR rapport 1994:7
- Simon, Herbert A. (1975)
Administrative Behavior. (Third edition). New York: The Free Press.
- Spangen, Inger (1995)
Institusjonelle forutsetninger for en miljørettet samferdselspolitikk. Mulighetene for å iverksette miljøstrategien i lokale transportplaner. TØI rapport 306/1995.
- St meld nr 24 (2000-2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets tilstand.*

St meld nr 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk.*

St meld nr 31 (1992-93) *Den regionale planleggingen og arealpolitikken.*

St meld nr 32 (1994-95) *Om kommune- og fylkesinndelingen.*

St meld nr 63 (1967-68) *Om bolig- og byggespørsmål.*

St meld nr 64 (1969-70) *Om revisjon av fylkesinndelingen.*

Strand, Arvid (1989)

Planleggingsteori. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

Strand, Arvid (1993)

Oversiktsplanlegging, pensum. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

Strand, Arvid (1998)

Lokal transport- og arealpolitikk 1985-96 – effekter av samordningstiltak. Studiemråde Hamar-regionen. Norsk institutt for by- og regionforskning. Kommentartkast, september 1998.

Strand, Arvid og Bjørn Moen (1999)

Vurdering av behovet for revisjon av rikspolitiske retningslinjer (RPR) for samordnet areal- og transportplanlegging (SAT): RPR-SAT. Notat til Miljøverndepartementet. NIBR.

Strand, Arvid og Bjørn Moen (2000)

Lokal samordning - finnes den? Studier av forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner. NIBR rapport 2000:20.

Tjade, Arne Stig et al (1992)

Behandling av arealbruk og transport i TP10. Del 1: Temaevaluering knyttet til transportplanarbeidet for de ti største byområdene i Norge. EVA III-3 del 1. TØI rapport 147/1992.

Tombre, Egil et al (1993)

Behandling av arealbruk og transport i TP10. Del 2: Dokumentasjon og vurdering av virkemiddelbruk i syv byområder. EVA III-3 del 2. NIBR 1993.

Weigård, J. (1991)

Interkommunalt samarbeid, et alternativ til kommunesammenslåing? NIBR rapport 1991:22.

Fylkesdelplaner

Akershus fylkeskommune (1999)

Fylkesdelplan for strategier og retningslinjer for utbyggingsmønster og arealbruk på Romerike 1999-2020.

Akershus fylkeskommune (2000)

Fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur. Høringsutkast.

Akershus fylkeskommune og Oslo kommune (1997)

Fylkesdelplan for transportsystemet i Vestkorridoren.

Akershus fylkeskommune og Oslo kommune (1997)

Fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren 1997-2015.

- Aust-Agder fylkeskommune (2000)
Fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering.
- Hedmark fylkeskommune (1995)
Fylkesdelplan for Hamar-regionen 1995-99.
- Hedmark fylkeskommune (2000)
Fylkesdelplan for SMAT i 13 by- og tettsteder i Hamar-regionen 2000-2030. Høringsutkast.
- Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune (1990)
Fylkesdelplan for varehandel og tettstedsutvikling i Hedmark og Oppland.
- Hordaland fylkeskommune (1993)
Fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster i Bergensområdet.
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2001)
Fylkesdelplan transport 2002-2011 for Møre og Romsdal.
- Oppland fylkeskommune (1994)
Fylkesdelplan for Hadeland 1995-2010. Utbyggingsmønster, transport / kommunikasjoner, grønnstruktur.
- Oppland fylkeskommune (1998)
Fylkesdelplan for Lillehammer-regionen: Øyer, Gausdal, Lillehammer.
- Rogaland fylkeskommune (1994)
Fylkesdelplan for samordning av areal og transport i Haugesund, Karmøy, Tysvær 1994-2005.
- Rogaland fylkeskommune (1997)
Transportplan for Dalane – fylkesdelplan for areal og transport i Dalane.
- Rogaland fylkeskommune (2000)
Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Høringsutkast.
- Rogaland fylkeskommune (2001)
Fylkesdelplan for areal og transport i Ryfylke 2002-2011. Høringsutgave.
- Sogn og Fjordane fylkeskommune (2000)
Fylkesdelplan for arealbruk i Sogn og Fjordane.
- Sør-Trøndelag fylkeskommune (2000)
Ny giv for Trondheimsregionen. Fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster for perioden 2002-2011 (2030). Strategidokument.
- Vest-Agder fylkeskommune (1998)
Fylkesdelplan 1998. Lister-planen.
- Vestfold fylkeskommune (1998)
Fylkesdelplan for samordnet arealbruk og transportsystem.
- Østfold fylkeskommune (1992)
Fylkesdelplan. Transportplan for Nedre Glomma-regionen.
- Østfold fylkeskommune (1996)
Fylkesdelplan: Areal- og transportplan Nedre Glomma.

Vedlegg 1: Brev til planadministrasjonen i fylkeskommunene

Spørreundersøkelse om hvordan fylkeskommunene arbeider med samordning av arealpolitikk overfor kommunene

Vedlagt følger et spørreskjema som er en del av prosjektet *Muligheter og begrensninger for å få implementert en regional arealpolitikk*. Prosjektet pågår ved Transportøkonomisk institutt og er finansiert av Norges forskningsråd.

Med *regional arealpolitikk* forstås her fastlegging av lokaliserings- eller utbyggingsmønstre på tvers av kommune- og fylkesgrenser. F eks kan det i by- og tettstedsområder være behov for å samordne lokalisering av boliger, virksomheter og transportinfrastruktur på tvers av kommunegrenser for å nå målsettinger om å begrense transportbehovet, samordne senterstruktur eller kjøpesenterutbygging, redusere inngrep i jordbruksareal, natur- og kulturlandskap, sikre effektiv ressursutnyttelse o.l. I distriktene kan denne typen samordning være aktuell f eks i forbindelse med å nå målsettinger for effektiv og sikker framkommelighet, sikre bosettingsmønstre o.l.

Behovet for samordning av arealbruk og transport og behovet for å samordne arealpolitikk overfor kommunene vil variere sterkt fra fylke til fylke og mellom distrikt og by- og tettstedsområder. Målsettingene og virkemidlene vil vi forvente varierer sterkt fra fylke til fylke og fra område til område. Vi er interessert i å studere hvordan fylkeskommunene har formulert målsettingene for arealpolitikken og virkemidler som brukes for å nå målsettingene.

Formålet med prosjektet er å:

1. Kartlegge hvordan fylkeskommunene arbeider med samordning av arealpolitikk overfor kommunene.
2. Drøfte muligheter og begrensninger for å få implementert en regional arealpolitikk.
3. Vurdere tiltak i forhold til dette.

Vi ønsker først å foreta en grov kartlegging av hvordan fylkeskommunene arbeider med samordning av arealpolitikk overfor kommunene. Alle fylker i Norge er med i undersøkelsen. Enkelte spørsmål vil derfor ikke være like aktuelle i alle fylker. Trolig vil noen av spørsmålene være mest aktuelle i fylker med større by- og tettstedsområder. Vi ber likevel om at alle fylker svarer på spørreskjemaet. Det er også nyttig for oss å vite om det ikke anses behov for samordning av arealpolitikk i fylket utover å følge opp arbeidet med kommunenes egen arealplanlegging. Dersom det er spesielle årsaker til at slik samordning ikke har funnet sted, men at det kunne ha vært ønskelig, vil vi i så fall være interessert i å få vite hva som er begrensninger for dette.

Denne spørreundersøkelsen er første del av en periode med datainnsamling som vil pågå i resten av 1999. Alle utsagn, tips og råd fra dere vil være til stor hjelp i den videre datainnsamlingen. I løpet av høsten 1999 vil vi følge opp undersøkelsen i et utvalg fylker og senere i høst tar vi sikte på å studere forsøk på å utforme og implementere en regional arealpolitikk i to utvalgte områder i Norge. Erfaringene som vi gjør i prosjektet vil bli gjort tilgjengelige for alle fylker etter hvert som resultater fra prosjektet foreligger. Prosjektet er planlagt avsluttet i løpet av år 2000.

Vedlagte spørreskjema er sendt til utvalgte personer i fylkeskommunene som vi har vært i kontakt med eller som vi antar er rette vedkommende til å hjelpe oss med å få samlet inn data i prosjektet. Vi vil understreke at alle opplysninger vil bli behandlet slik at de ikke kan kobles til personnavn.

Undersøkelsens kvalitet er helt avhengig av god respons fra alle som mottar skjemaet. Vi håper derfor at spørreskjemaet vil bli besvart så raskt og så nøyaktig som mulig. Det er sendt med en ferdig frankert svarconvolutt for spørreskjemaet for å gjøre arbeidet så lettvingt som mulig.

Vi har satt en frist til 15. august for tilbakesending av skjemaene. Vi vil ta kontakt i månedskiftet juli / august for å drøfte evt spørsmål ved utfylling av skjemaet.

Dersom det skulle være spørsmål i forbindelse med utfylling av spørreskjemaet, kan dere også ta kontakt med Jomar Lygre Langeland (tlf 22 57 38 00, e-post: jll@toi.no), Tor Lerstang (22 57 38 00) eller Jan Usterud Hanssen (22 57 38 00).

På forhånd takk!

Vennlig hilsen
for TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Jomar Lygre Langeland
Prosjektleder

Vedlegg 2: Spørreskjema sendt til planadministrasjonen i fylkeskommunene

Spørreundersøkelse om hvordan fylkeskommunene arbeider med samordning av arealpolitikk overfor kommunene

Navn:

Adresse:

Telefon: _____

E-post: _____

1 Fylkets målsettinger for en regional arealpolitikk

I rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR for SAT) heter det bl a at arealbruk og transportsystem skal utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, med miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Det skal legges til grunn et bærekraftig perspektiv i planleggingen. Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene.

1. I hvilke dokumenter (evt planer og vedtak) utarbeidet etter 1990 kommer fylkets målsettinger for den regionale arealpolitikken til syne?

Eksempler på mulige svar:

Fylkesplan / Fylkesdelplan

Areal- og transportplan / Samferdselsplan

Næringsplan

Boligforsyningsplan

Mer enkeltstående vedtak

Ingen målsettinger formulert

Annet

Oppgi navn og dato / årstall på de aktuelle dokumenter (evt planer og vedtak) hvor målsettingene kommer til uttrykk. Vi ber om en oversikt over relevante dokumenter utarbeidet etter 1990, ikke bare de nyeste:

Plan	Planens navn	Vedtatt (når og av hvem)
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		

2 Organsiering av planleggingen

I RPR for SAT heter det at kommuner, fylkeskommuner og regionale statlige myndigheter bør organisere planleggingen slik at det kan skje en samordning av arealbruken og transportsystemet i tråd med disse retningslinjene. Videre sies det at i by- og tettstedsområder bør en samarbeide slik at planleggingen i den enkelte kommune kan skje innenfor omforente regionale rammer etter disse retningslinjene. Ifølge RPR for SAT bør fylkeskommunen ha en sentral rolle som initiativtaker og pådriver i denne samordningen.

2 A) Hvordan er samordningen av areal- og transportplanleggingen i fylket organisert i dag?

2 B) Er det i dag spesielle samordningsfora for by- og tettstedsområdene i fylket?

Eksempler på mulige svar:

Regionråd

Interkommunalt planforum

Plansekretariat

Ordfører / rådmannskollegium

Oppstartsmøter i forbindelse med kommuneplanarbeid / fylkesplanarbeid

Har ingen faste organer / fora for samordning av arealbruk i fylket

Annet

Oppgi navn på samordningsorgan / -fora og hvilke etater / kommuner som er representert i dette:

2 A)

i) _____

ii) _____

iii) _____

2 B)

i) _____

ii) _____

iii) _____

3 Avklaring av prinsipper for lokaliserings- eller utbyggingsmønstre i by- og tettstedsområder

I RPR for SAT heter det at prinsipper for en utbyggingsstruktur med bl a avgrensing av by- og tettstedsområdene, senter- / servicestruktur, grøntstruktur og de ulike typer hovedtransportsystemer, bør avklares.

3 A) Hvordan er prinsipper for arealbruk / utbyggingsmønstre beskrevet / definert i de ulike plandokumentene i fylket?

Plan nr i tabellen henviser til de samme plandokumenter som ble omtalt i spørsmål 1.

Sett kryss:

Eksempler på mulig svar	Plan 1	Plan 2	Plan 3	Plan 4	Plan 5	Plan 6	Plan 7	Plan 8	Plan 9	Plan 10
Tekstbeskrivelse										
Kartskisse / plankart										
Retningslinjer										
Prosessbestemmelser										
Handlingsprogram										
Budsjett										
Annet*										

* Skriv evt hvordan prinsippene er beskrevet / definert i plandokumentene.

Utfyllende kommentar:

3 B) Hvilke arealtema er behandlet i dokumentene?

Plan nr i tabellen henviser til de samme plandokumenter som ble omtalt i spørsmål 1 og 3A).

Sett V og/eller K (V=Verbalt, K=Kartfestet) i rutene under for hvert enkelt plandokument:

Eksempler på mulig svar	Plan 1	Plan 2	Plan 3	Plan 4	Plan 5	Plan 6	Plan 7	Plan 8	Plan 9	Plan 10
Avgrensning av utbyggingsområder										
Boliglokalisering										
Lokalisering av virksomheter										
Senterstruktur										
Lokalisering av regionale næringsområder										
Gang- og sykkelvegnett										
Kollektivtransport										
Vegnett										
Jernbane										
Havner										
Flyplasser										
Grøntstruktur										
Landbruksområder										
Friluftsområder										
Annet *										

* Skriv evt hvilke andre arealtema som er behandlet i plandokumentene.

Utfyllende kommentar:

4 Muligheter og begrensninger

Fylkeskommunen har sammen med kommunene ansvar for å forvalte arealbruk etter plan- og bygningsloven. En aktuell problemstilling er om fylkeskommunen har den legitimitet og de virkemidler som trengs for å forvalte sitt ansvar etter plan- og bygningsloven. En annen problemstilling er om kommunene ser seg tjent med om fylkeskommunene ”blander seg bort i et kommunalt ansvarområde.” Hva er mulighetene og begrensningene for å få implementert en regional arealpolitikk?

4 A) Muligheter fylket i dag har til å påvirke / styre / gi føringer for arealpolitikk:

Eksempler på svar:

Behandling av kommunenes arealplaner

Kan fremme innsigelse til kommunale planer

Kan utarbeide fylkesdelplaner som gir mer konkrete føringer for arealpolitikk

Kan gi retningslinjer eller føringer i fylkesplan

Samarbeid i utarbeidelsen av fylkesplaner eller fylkesdelplaner

Gjøre vedtak (f eks om hvordan kommunene skal forholde seg til kjøpesenteretableringer)

Annet

Gi en kort beskrivelse av mulighetene fylket har til å påvirke arealpolitikk. (Hvis mulighetene er benyttet, gi referanse til plan nr foran):

4 B) Begrensninger i dag for å få implementert en regional arealpolitikk:

Eksempler på svar:

Politisk vilje mangler i fylkeskommunen til å være overkommune

Fylket har ikke ressurser til å prioritere slik samordning

Fylket mangler virkemidler til å sikre at kommunene følger opp fylkesplanene (i så fall hvilke virkemidler mangler?)

Kommunene tar ikke / trenger ikke ta fylkesplaner på alvor.

Andre hensyn går foran (hvilke?)

Annet

Gi en kort beskrivelse av begrensningene du ser kan være til stede for at fylket skal være aktive i å sikre at en regional arealpolitikk blir implementert. (Hvis begrensningene er til stede i ditt fylke, gi evt referanse til plan nr foran):

4 C) Mener du at fylkeskommunens planer som gir føringer for arealbruk i dag har betydning? Hvis ja, på hvilken måte? Hvis nei, hva skal til for å bedre på dette?
