

Helge Fiskaa  
Med lov skal land byggast

Norsk fysisk-økonomisk  
planlegging dei fyrste åra med  
bygningslova av 1965 - med fem  
generalplanar frå Nic Stabells  
kontor som eksempel

NTNU Trondheim  
Noregs teknisk-naturvitenskaplege  
universitet

Dr. ing.-avhandling 2002  
Fakultet for arkitektur og biletkunst  
Institutt for by- og regionplanlegging



Helge Fiskaa

# MED LOV SKAL LAND BYGGAST

Norsk fysisk-økonomisk planlegging dei  
fyrste åra med bygningslova av 1965 -  
med fem generalplanar frå Nic Stabells  
kontor som eksempel

**NTNU Trondheim**  
Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet

**Doktor ingeniøravhandling 2002:49**  
Institutt for by- og regionplanlegging  
Fakultet for arkitektur og biletkunst

**Vegleiarar:**

Professor Bjørn Røe,  
Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU

Førsteamanuensis Ola Svein Stugu,  
Historisk institutt, NTNU

Professor Linn Mo,  
Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU

**Sensurkomité:**

Adjunkt professor arkitekt Carl-Johan Engström,  
Planleggingsdirektør i Uppsala

Professor Jørgen Amdam,  
Institutt for planlegging og administrasjon, Høgskolen i Volda

Førsteamanuensis Helga Stave Tvinnereim,  
Institutt for kunst- og mediekunnskap, NTNU

Professor Bjørn Røe (administrator),  
Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU

**Med lov skal land byggast**

Norsk fysisk-økonomisk planlegging dei fyrste åra med bygningslova av  
1965 med fem generalplanar frå Nic Stabells kontor som eksempel.  
av Helge Fiskaa

Institutt for by- og regionplanlegging  
Fakultet for arkitektur og biletkunst  
Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet  
7491 Trondheim

Trondheim 2002  
Doktor ingeniøravhandling 2002:49  
ISBN 82-471-5444-7  
ISSN 0809-103X

## FORORD

Dr. ing.studiet har fylt store delar av arbeids- og fritida mi i bortimot ti år. Det heile starta då eg fekk tilgang til det planmaterialet Nic Stabell har samla frå ein lang yrkeskarriere. Det var ein eineståande sjanse til å finne ut meir om planlegginga den fyrste tida med bygningslova av 1965.

Det har vore år med oppturar og nedturar, med skifte frå tru til tvil om det eg heldt på med. Mange gonger har eg som Hårek sagt til meg sjølv at eg heller skulle ha vore snikkar. Det har vore nødvendig å ta vare på slike sider av tilværet òg; det har blitt eit rehabilitert hus av det. Men for det meste har arbeidet vore spennande og tankevekkande. Dess djupare eg har gått inn i undersøkingane, dess større respekt har eg fått for det planarbeidet som blei gjort for 30 år sidan; eg har gradvis endra syn frå ei nokså kritisk haldning til konklusjon om at planlegginga var betre enn sitt rykte.

I alt strevet har det vore godt å ha hovudvegleiar Bjørn Røe og uoffisiell medvegleiar Linn Mo som konstruktive rådgjevarar. Dei har reist kritiske spørsmål, men samtidig vore påpasselege med å gje oppmuntringar og gode råd når eg hadde bruk for det. Medvegleiar Ola Svein Stugu har ut frå sin ståstad som historikar, særleg fått meg til å tenke gjennom begrepa rundt planlegging på andre måtar enn eg med min arkitektbakgrunn elles ville ha gjort. Dei fortener stor takk.

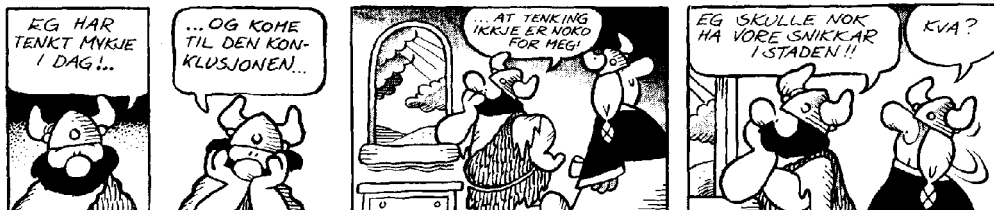
Også andre har gjeve gode kommentarar under vegs til større eller mindre delar av arbeidet. Vegard Hagerups råd om framstilling av arbeidet, og ikkje minst Sverre Nistovs kritiske gjennomgåing i innspurten av språk og formuleringar, har vore nyttige. Sverre har alltid stilt opp når eg trong avlastning i undervisning og andre gjeremål eller hjelp til å rydde tankane. Alf Ivar Oterholm har alltid vore hjelpsam med det datatekniske, og dei andre ved instituttet har støtta opp og akseptert at eg tidvis har tatt nokså lett på oppgåva som instituttleiar.

Eg vil òg takke for nyttig informasjon frå dei mange eg møtte i dei utvalde kommunane: Per Kristian Storvik, Jan Per Løken, Nils Kåre Nes, Kristen Brynstad og Knut Hildenes i Eid, Ivar Skogset i Saltdal, Steinar Belsby og Ole Dan Os i Stranda, Tore Lien, Karl Sigmund Sanda og Eli Samuelsen i Tinn, og Knut Berg og Alf Bjørkum i Ørland.

Størst takk skal likevel Nic Stabell ha. Utan planmaterialet frå kontoret hans ville ikkje undersøkinga blitt til, og utan samtalan i løpet av arbeidet mitt, ville eg neppe fått den same innsikta i den planlegginga han var med i.

Trondheim mars 2002

Helge Fiskaa



(Det er gjort nokre opprettingar av feil som var i den trykte utgåva)



# INNHALD

FORORD	i
INNHALD	iii
FIGUR- OG TABELLOVERSIKT	vii
SAMANDRAG	xi
SUMMARY	xix

## DEL I

### TEMA, PROBLEMSTILLINGAR OG METODE

<i>Kapittel 1 Kva studien går ut på</i>	3
1.1 Kvifor denne undersøkinga?	3
1.2 Den fyrste landsomfattande planlegginga -ny bygningslov i 1965	4
1.3 Nic Stabells omfattande planarbeid	5
1.4 Kva har andre undersøkt?	5
1.5 Kva vil eg finne ut?	7
1.6 Oppbygging av studien	8
<i>Kapittel 2 Planlegginga under krysseld</i>	11
2.1 Slutten på den store semja	11
2.2 Oppfatningar av planlegginga	12
<i>Kapittel 3 Planleggingas eigenart - teorigrunnlag</i>	23
3.1 Nokre kjenneteikn ved planlegging	24
3.2 Fysisk planlegging i teoriperspektiv	29
3.3 Planlegging i lys av reguleringsteori	30
3.4 Planleggingas begrepsmessige kjerne	31
3.5 Planleggarrolla	32
3.6 Nic Stabells kontor som aktør i planlegginga	34
<i>Kapittel 4 Forskingsdesign, metode og kjelder</i>	37
4.1 Historie- og eksempelstudie	37
4.2 Spørsmåla eg stiller - nærare om problemstillingane	42
4.3 Undersøkingsopplegget i fem kommunar	43

## DEL II

### FRAMVEKSTEN AV FYSISK-ØKONOMISK PLANLEGGING I NORGE

<i>Kapittel 5 Planlegginga blei reiskap i politikken</i>	51
5.1 Frå liberalisme til samfunnsstyring	53
5.2 Byplanlegginga i endring frå ca. 1900	55
5.3 Oversiktsplanlegging i emning	62
5.4 Framveksten av økonomisk planlegging	66

<b>5.5 Distriktpolitikk og meir effektive kommunar</b>	69
<b>5.6 Meir omfattande planlegging på veg - oppsummering</b>	74
<i>Kapittel 6 Mot landsomfattande planlegging</i>	77
<b>6.1 Vegen til ny bygningslov i 1965</b>	77
<b>6.2 Store statlege ambisjonar og trege kommunar</b>	89
<b>6.3 Kva var intensjonane - oppsummering</b>	101

### DEL III

## FYSISK-ØKONOMISK PLANLEGGING I PRAKSIS

<i>Kapittel 7 Fem generalplanar frå Nic Stabells kontor</i>	105
<b>7.1 Kva DEL III tar for seg</b>	105
<b>7.2 Kommunane og planarbeidet</b>	105
<b>7.3 Kvifor generalplan?</b>	109
<b>7.4 Planrapportane</b>	110
<i>Kapittel 8 Planar til nytte for heile kommunen</i>	111
<b>8.1 Måla var vekst, velstand og velferd</b>	111
<b>8.2 Heile kommunens areal</b>	111
<b>8.3 Befolkning, næringsutvikling og sysselsetting</b>	113
<b>8.4 Offentlege velferdsgode</b>	119
<b>8.5 Busettingsmønster og senterstruktur</b>	124
<b>8.6 Bygging og vern</b>	132
<b>8.7 Rekreasjon og friluftsliv</b>	139
<b>8.8 Planar for velferd og vekst - oppsummering</b>	141
<i>Kapittel 9 Store byggeoppgåver</i>	143
<b>9.1 Boligar til alle</b>	143
<b>9.2 Institusjonar for velferd</b>	147
<b>9.3 Handel og privat service</b>	148
<b>9.4 Store industriareal</b>	150
<b>9.5 Turisme - hytter i felt</b>	153
<b>9.6 Tiltettelegging for bilbruk og omtanke for mjuke trafikantar</b>	155
<b>9.7 Orden på dei tekniske anlegga</b>	159
<b>9.8 Byggeoppgåvene - oppsummering</b>	161
<i>Kapittel 10 Grendene og tettstadene i endring</i>	163
<b>10.1 Tettstadidealet - kva var viktig?</b>	163
<b>10.2 Boligfeltet</b>	174
<b>10.3 Industriområdet</b>	177
<b>10.4 Eit tidsmessig vegsystem</b>	179
<b>10.5 Tettstader i utvikling - oppsummering</b>	186
<i>Kapittel 11 Planreiskapen og planleggingsprosessen</i>	189
<b>11.1 Dei synoptisk-rasjonalistiske ambisjonane</b>	189
<b>11.2 Ekspertplanlegging?</b>	196
<b>11.3 Var planane realistiske?</b>	205
<b>11.4 Planreiskapen og planleggingsprosessen - oppsummering</b>	211

---

<i>Kapittel 12 Planane dugde lenge</i>	213
<b>12.1 Seinare planarbeid</b>	213
<b>12.2 Utvikling - kommunenivået</b>	214
<b>12.3 Utviklinga i grendene og tettstadene</b>	221
<b>12.4 Planane var gangbare - oppsummering</b>	225
<i>Kapittel 13 Generalplanlegginga betre enn sitt rykte</i>	227
<b>13.1 Statens intensjonar med generalplanlegginga</b>	227
<b>13.2 Fysisk-økonomisk planlegging i praksis</b>	229
<b>13.3 Har me noko å lære?</b>	237
<b>LITTERATUR OG KJELDER</b>	241
<i>Referanselitteratur</i>	243
<i>Annan litteratur</i>	251
<i>Viktige plandokument</i>	254
<b>VEDLEGG 1</b>	
<b>KORT OM KOMMUNANE OG GENERALPLANANE</b>	263
<i>Samla oversikt</i>	265
<i>Eid</i>	269
<i>Saltdal</i>	277
<i>Stranda</i>	283
<i>Tinn</i>	293
<i>Ørland</i>	301
<b>VEDLEGG 2</b>	
<b>OM NIC STABELL</b>	307

# FIGUR- OG TABELLOVERSIKT

## FIGURAR

- Figur 1.1** *Oppbygginga av studien.*
- Figur 3.1** *Slik kan samanhengane mellom tre dimensjonar ved planlegging skisserast.*
- Figur 3.2** *Forenkla framstilling av samspelet mellom aktør- og strukturnivået sett frå Nic Stabells kontor som ståstad.*
- Figur 4.1** *Lokalisering av eksempelkommunane.*
- Figur 5.1** *Hovudtrekka i politisk utvikling og framveksten av planlegging på 1900-talet.*
- Figur 5.2** *Ebenezer Howards skjema for hagebyar i ruralt område rundt storbyen.*
- Figur 5.3** *BSRs plan for Steinkjer.*
- Figur 5.4** *Sverre Pedersens skisse til hageforstader og forstadsbanar i Trondheim og Strinda 1918 ber bod om oversiktsplanlegging.*
- Figur 5.5** *Lambertseter var det fyrste store drabantbyområdet etter samanslåinga av Oslo og Aker til ein kommune i 1951.*
- Figur 6.1** *Det organisatoriske apparatet for planlegginga.*
- Figur 6.2** *Yngvar Johnsens illustrasjon av korleis utbygging av fleire boligar over tid kan stykke opp eit areal og gje uheldige vass- og avløpsforhold.*
- Figur 7.1** *Kartoversikt over dei fem kommunane.*
- Figur 8.2.1** *Eksempel på registreringar på kommunenivå - naturgrunnlag i Saltdal.*
- Figur 8.3.1** *Tidlegare og planlagd befolkningsutvikling i dei fem kommunane.*
- Figur 8.3.2** *Tidlegare utvikling og prognose for sysselsetting i kommunane.*
- Figur 8.3.3** *Prognose for elevtalet i barneskolen - eksempel Eid.*
- Figur 8.3.4** *Prognose for elevtalet i ungdomsskolen - eksempel Stranda.*
- Figur 8.3.5** *Behov for daginstitusjonsplassar - eksempel Eid.*
- Figur 8.4.1** *Busettingsmønsteret i Saltdal i 1969.*
- Figur 8.4.2** *Alternative utbyggingsmønster i Eid.*
- Figur 8.4.3** *Alternative utbyggingsmønster i Saltdal.*
- Figur 8.4.4** *Prognose for befolkningsutvikling i kretsane i Stranda.*
- Figur 8.4.5** *Alternative utbyggingsmønster i Tinn.*
- Figur 8.4.6** *Alternative utbyggingsmønster i regionplanen for Bjugn/Ørland.*
- Figur 8.5.1** *Arealreservar med lite konflikt til byggeformål i Tinn.*
- Figur 8.5.2** *Verneområda i planen for Saldal.*
- Figur 8.5.3** *Registrering i Stranda viser 20 øydegardar og 44 andre kulturminne.*
- Figur 8.5.4** *Bevaringsverdig naustmiljø i Geiranger.*
- Figur 8.5.5** *Arbeidarboligar i Prof. Tronstads v. i Rjukan.*
- Figur 8.6.1** *Større rekreasjonsområde i Eid - registrering 1967.*
- Figur 9.1.1** *Boligbygging i kretsane - eksempel Eid.*
- Figur 9.1.2** *Nokre av dei boligtypene som blei drøfta som alternativ til frittliggande einebolig.*
- Figur 9.1.3** *Illustrasjonsplan for boligområdet Brekstad 1 i Ørland.*

- Figur 9.3.1** *Detaljhandelens behov for tomteareal i tettstadene i Ørland.*
- Figur 9.4.1** *Svenske erfaringstal for tomteareal per tilsett for ulike industrigreiner.*
- Figur 9.4.2** *Utrekna behov for nye industriareal i ulike delar av Stranda.*
- Figur 9.5.1** *Uheldig hyttebygging kan skjemme landskapet.*
- Figur 9.6.1** *Registrering av kommunikasjonane i Stranda.*
- Figur 9.6.2** *Norsk Vegplan for Øvre Telemark viste bare delvis opprusting av RV 37.*
- Figur 9.6.3** *Nytt ferjesamband frå Brekstad til Agdenes.*
- Figur 9.7.1** *Eksempel på rammeplan for vassverktbygging i Stranda tettstad.*
- Figur 10.1.1** *Eksempel på soneplanar: Nordfjordeid og Austbygde.*
- Figur 10.1.2** *I Brekstad var strategien å halde tettstaden samla med tett utbygging og avgrensa mot landbruket.*
- Figur 10.1.3** *I Nordfjordeid tok ein i bruk små ledige areal innan tettstaden og utvida i lia i nord.*
- Figur 10.1.4** *I Stårheim og Haugen/ Naustdal blei boligområde lagt eit stykke unna skole og sentrumsfunksjonar.*
- Figur 10.1.5** *I Stranda tettstad la ein ut areal til nytt sentrumsområde i tillegg til det gamle. I Nordfjordeid satsa ein på eitt samla sentrum.*
- Figur 10.1.6** *Modellen for Brekstad sentrum var støtte til forming av tettstaden.*
- Figur 10.2.1** *Omtrent slik blei mange boligfelt på 1970-talet.*
- Figur 10.2.2** *Grøntdrag med gang- og sykkelveg var viktig element i fleire planar - eksempel Stranda tettstad.*
- Figur 10.3.1** *Prinsipp for utforming av industriområde.*
- Figur 10.4.1** *Omkøyringsveg - eksempel Rognan.*
- Figur 10.4.2** *Ringvegssystem - eksempel Brekstad.*
- Figur 10.4.3** *Modifisert omkøyringsveg - eksempel Haugen/Naustdal.*
- Figur 10.4.4** *Gjennomkøyringsveg - eksempel Uthaug.*
- Figur 10.4.5** *Gang- og sykkelvegnettet i Nordfjordeid.*
- Figur 10.4.6** *"Gata" i Nordfjordeid slik ho var i 1970 og slik ho kunne bli som gågate.*
- Figur 11.1.1** *Forenkla framstilling av "economic-basemodellen".*
- Figur 11.1.2** *Registrering av vindforhold kunne vere til hjelp i planlegging av byggeområde. Eksempel Stranda.*
- Figur 11.1.3** *Vurdering av alternative riksvegtraséar - eksempel Austbygde i Tinn.*
- Figur 11.2.1** *Oversikt over tidsbruken i planarbeidet.*
- Figur 11.3.1** *Beslutningseiningar som påverkar utviklinga i kommunen.*
- Figur 12.3.1** *Nokre av dei viktige endringane frå soneplanen for Haugen/Naustdal.*
- Figur 12.3.2** *Endringar frå opphavlege planar for Brekstad.*
- Figur Vedlegg 1** *Lokalisering av kommunane.*
- Figur Eid 1** *Lokalisering av Eid kommune.*
- Figur Eid 2** *Befolkningsutvikling og -prognose.*
- Figur Eid 3** *Sysselsettingsutvikling og -prognose.*
- Figur Eid 4** *Boligbyggebehov i ulike område.*
- Figur Eid 5** *Soneplan for Mogrenda - forenkla.*
- Figur Eid 6** *Soneplan for Nordfjordeid - forenkla.*

---

<b>Figur Eid 7</b>	<i>Soneplan for Haugen/ Naustdal - forenkla.</i>
<b>Figur Eid 8</b>	<i>Soneplan for Stårheim - forenkla.</i>
<b>Figur Eid 9</b>	<i>Soneplan for Kjølsdal - forenkla.</i>
<b>Figur Eid 10</b>	<i>Soneplan for Hjelmelandsdalen - forenkla.</i>
<b>Figur Saltdal 1</b>	<i>Lokalisering av Saltdal kommune.</i>
<b>Figur Saltdal 2</b>	<i>Befolkningsutvikling og -prognose.</i>
<b>Figur Saltdal 3</b>	<i>Sysselsettingsutvikling og -prognose.</i>
<b>Figur Saltdal 4</b>	<i>Boligbyggebehov i ulike område.</i>
<b>Figur Saltdal 5</b>	<i>Soneplan for Rognan - forenkla.</i>
<b>Figur Saltdal 6</b>	<i>Soneplan for Røkland - forenkla.</i>
<b>Figur Stranda 1</b>	<i>Lokalisering av Stranda kommune.</i>
<b>Figur Stranda 2</b>	<i>Befolkningsutvikling og -prognose.</i>
<b>Figur Stranda 3</b>	<i>Sysselsettingsutvikling og -prognose.</i>
<b>Figur Stranda 4</b>	<i>Boligbyggebehov i ulike område.</i>
<b>Figur Stranda 5</b>	<i>Soneplan for Stranda tettstad - forenkla.</i>
<b>Figur Stranda 6</b>	<i>Soneplan for Strandadalen - forenkla.</i>
<b>Figur Stranda 7</b>	<i>Soneplan for Hellesylt - forenkla.</i>
<b>Figur Stranda 8</b>	<i>Soneplan for Hevsdalen - forenkla.</i>
<b>Figur Stranda 9</b>	<i>Soneplan for Liabygda - forenkla.</i>
<b>Figur Stranda 10</b>	<i>Soneplan for Geiranger - forenkla.</i>
<b>Figur Tinn 1</b>	<i>Lokalisering av Tinn kommune.</i>
<b>Figur Tinn 2</b>	<i>Befolkningsutvikling og -prognose.</i>
<b>Figur Tinn 3</b>	<i>Sysselsettingsutvikling og -prognose.</i>
<b>Figur Tinn 4</b>	<i>Boligbyggebehov i ulike område.</i>
<b>Figur Tinn 5</b>	<i>Soneplan for Rjukan - forenkla.</i>
<b>Figur Tinn 6</b>	<i>Soneplan for Miland/Mæl - forenkla.</i>
<b>Figur Tinn 7</b>	<i>Soneplan for Atrå - forenkla.</i>
<b>Figur Tinn 8</b>	<i>Soneplan for Austbygde - forenkla.</i>
<b>Figur Tinn 9</b>	<i>Soneplan for Hovin - forenkla.</i>
<b>Figur Ørland 1</b>	<i>Lokalisering av Ørland kommune.</i>
<b>Figur Ørland 2</b>	<i>Befolkningsutvikling og -prognose.</i>
<b>Figur Ørland 3</b>	<i>Sysselsettingsutvikling og -prognose.</i>
<b>Figur Ørland 4</b>	<i>Boligbyggebehov i ulike område.</i>
<b>Figur Ørland 5</b>	<i>Brekstad - forenkla samanstilling av reguleringsplanane.</i>
<b>Figur Ørland 6</b>	<i>Opphaug - forenkla samanstilling av reguleringsplanane.</i>
<b>Figur Ørland 7</b>	<i>Uthaug - forenkla samanstilling av reguleringsplanane.</i>
<b>Figur Ørland 8</b>	<i>Ottersbo - forenkla soneplanforslag.</i>

## TABELLAR

- Tabell 7.1** *Nokre data om kommunane og generalplanlegginga.*
- Tabell 8.3.1** *Sysselsettingsfordelinga i 1969-70 i dei fem kommunane.*
- Tabell 8.3.2** *Situasjonen for landbruket rundt 1970 i dei fem kommunane.*
- Tabell 8.3.3** *Oversikt over kva offentlege velferdstiltak planane tok opp.*
- Tabell 9.1.1** *Boligar og arealbruk i generalplanane.*
- Tabell 9.4.1** *Arealbehov og disponerte industriareal i generalplanane.*
- Tabell 10.3.1** *Prinsippa for hovudvegane i soneplanane kan delast i fire kategoriar.*
- Tabell 11.2.1** *Oversikt over dei deltakarane i planarbeidet det er opplyst om i planane.*
- Tabell 12.1.1** *Oversikt over seinare general- og kommuneplanarbeid i kommunane.*
- Tabell 12.2.1** *Befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i Eid.*
- Tabell 12.2.2** *Befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i Saltdal.*
- Tabell 12.2.3** *Befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i Stranda.*
- Tabell 12.2.4** *Befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i Tinn.*
- Tabell 12.2.5** *Befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i Ørland.*
- Tabell 12.2.6** *Sysselsetting i Eid.*
- Tabell 12.2.7** *Sysselsetting i Saltdal.*
- Tabell 12.2.8** *Sysselsetting i Stranda.*
- Tabell 12.3.1** *Stikkordmessig oversikt over avvik frå arealplanane for tettstader og byggeområde.*
- Tabell Vedlegg 1** *Data om kommunane og planane.*



# SAMANDRAG

## Ny bygningslov og planleggingsplikt i 1965

Fysisk-økonomisk planlegging i Norge blei introdusert og fekk utvida rolle og verkefelt med bygningslova av 1965, iverksett 1. januar 1966. Den tidlegare lova frå 1924 galdt i byane og i dei landkommunane som innførte ho for tettbygde strøk. Det fanst bare lovreglar om byplanar, eller reguleringsplanar; den lovfesta planlegginga var altså ei rein fysisk planlegging for utforming av bygde miljø.

Den nye lova innførte planleggingsplikt i heile landet, med oversiktsplanlegging i form av generalplanar i kommunane og regionplanar på interkommunalt nivå. Planlegginga fekk ei sterkare politisk styring ved at bare folkevalde hadde røysterett. Funksjonelle arealbruksformål med sonedeling blei formalisert som planprinsipp, mest utfyllande for reguleringsplanar. I implementeringa av lova blei den fysiske og økonomiske planlegginga kopla saman innhaldsmessig og institusjonelt.

Interessa mi for å undersøke planlegginga i landkommunar den fyrste tida med ny bygningslov hadde i alle fall to utgangspunkt.

For det eine var eg nysgjerrig korleis den tidlege planlegginga i landkommunar hadde fungert. Den kritikken planlegginga hadde blitt utsett for frå slutten av 1960-talet, og som òg har påverka oppfatningar i ettertid, stimulerte interessa. Som det går fram av *Kapittel 2* var kritikken i utgangspunktet retta mot verknader av den rådande vekst- og velstandspolitikken. I plansamanheng var han retta mot planinnhaldet og ideala bak planlegginga, mot arbeidsmåtar i modernistisk planlegging, den “verdinøytrale” ekspertrolla, mot sjølve planlegginga som reiskap, og mot planleggingsprosessen. Generalplanlegginga tok ikkje for seg og gav ikkje svar på dei problema landkommunane hadde.

For det andre fekk eg tilgang til det omfattande planmaterialet Nic Stabell hadde frå konsulentverksemda si og som han var i ferd med å systematisere. Stabell var tilsett ved Institutt for by- og regionplanlegging frå 1956 til 1990 og dreiv parallelt privat praksis i ein lang periode med planoppdrag for vel 40 kommunar og regionar.

Studien inneheld to hovudbolkar:

1. I Del II tar eg for meg det politiske og faglege grunnlaget bak bygningslova av 1965 og statens intensjonar med lova og den fyrste implementeringa av ho.
2. Del III inneheld undersøking av den tidlege fysisk-økonomiske planlegginga i praksis med generalplanane for kommunane Eid i Sogn og Fjordane, Saltdal i Nordland, Stranda i Møre og Romsdal, Tinn i Telemark og Ørland i Sør-Trøndelag som eksempel. (Sjå kart i *Kapittel 4.3* og *Vedlegg 1*)

## Statens intensjonar med planlegginga

Bak bygningslova av 1965 og iverksettinga av ho kan ein sjå ein politisk og ein fagleg dimensjon. I *Kapittel 5* går det fram at den politiske dimensjonen går frå økonomisk liberalisme med gryande ansvar for folks ve og vel rundt 1900, til framveksten av sosialdemokratiet og ambisjonar om politisk styring og bygging av velferdsstaten særleg etter andre verdskrigen. Den faglege dimensjonen har røter i tidleg byplanlegging med påverknad frå blant anna hagebyrørsla og funksjonalismen, og går via gryande oversiktsplanlegging i nokre byområde i mellomkrigstida til fysisk-økonomisk planlegging som reiskap i velferdsbygginga og distriktpolitikken. I dette ligg ei samanveving av ein arkitekt- og ingeniørtradisjon med røter langt tilbake og ein økonomtradisjon som hadde sitt opphav i mellomkrigstida. Etter kvar kom òg andre faggrupper med i planlegginga.

*Kapittel 6* gjer greie for arbeidet med lova og iverksettinga av ho. Synet på kva planlegginga skulle vere endra seg i løpet av dei 11 åra arbeidet med lova gjekk føre seg. I starten tenkte ein seg mindre endringar i den gamle lova og var i tvil om ho skulle gjelde i landkommunane. Gjennom arbeidet i lovkomitéen og departementet, ved sluttbehandlinga i Stortinget og i iverksettinga blei bygningslova av 1965 ein av sluttsteinane i oppbygginga av eit apparat for utvikling av den moderne velferdsstaten. Saman med ulike verkemiddel, blant anna i distriktpolitikken, skulle planlegginga vere med på å initiere og halde styr på veksten i industri og anna næringsliv, boligbygging, offentleg service, infrastruktur etc.

## Fysisk-økonomisk planlegging i praksis

Dei fem kommunane hadde både like og ulike trekk. Tinn er ein rein innlandskommune, mens dei andre ligg ved kysten eller i fjordarmar. Tinn hadde vel 8.000 innbyggjarar og hadde nedgang i folketalet. Dei andre hadde mellom 4.300 og 5.300 innbyggjarar og hadde stabilt eller aukande folketal.

Kommunane var inne i ein omstillingsperiode med endringar i næringslivet og utviklinga av velferdsordningar. Det måtte skaffast areal og økonomiske rammer for private og kommunale tiltak. Særleg var Tinn inne i ein vanskeleg periode med nedbygging av Norsk Hydros verksemd i Rjukan.

### NOKRE DATA OM KOMMUNANE OG PLANANE

<b>Data om kommunen</b>	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland
Fylke	S og Fj.	Nordl.	M og R	Telem.	S-Tr.
Areal km <sup>2</sup>	347	2.213	846	2.063	79
Folketal 1970	4.530	4.320	4.800	8.300	5.250
Tendens	stabilt	auke	auke	nedgang	stabilt
Sysselsett. 1970 % - primærnæring	27	16	15	9	22
- sekundærnær.	33	32	59	53	18
- tertiærnæring	39	52	26	38	60

<b>Data om planarbeidet</b>					
Kontrakt inngått	1966	1964	1972	1966	1965
Generalplanarbeidet starta for alvor	1967	1965	1972	1969	1971
Generalplanrapport ferdig	1973	1973	1975	1976	1974
Planperiode	73-84	73-84	75-86	73-80	72-83
Underteikna av generalplanutvalet	ja	ja	ja	nei	ja
Stadf. reguleringspl. (før ferdig rapp.)	6	4	10	?	12
Regionplan	0	i gang	0	i gang	vedtatt
Soneplanar	6	2	6	5	4 <sup>1)</sup>

1) I Ørland var det ikkje egne soneplanar, men hovudtrekk går fram av arealkartet til generalplanen og det fanst samtidige ferdige eller forslag til reguleringsplanar.

## Nokre sider ved planinnhaldet

### *Meir enn utbyggingsplanar for tettstader og grender*

Utgangspunktet for planlegginga var gjennomgåande å legge til rette for velferdsutvikling gjennom vekst i næringslivet og utvikling av offentlege velferdsordningar, i tråd med statleg politikk i den tida. Til dels sa planane at auke i folketalet ikkje var noka målsetting i seg sjølv; det viktige var å gje gode forhold for alle i kommunen.

Planane tok for seg heile kommunens areal og eit breitt spekter av spørsmål. Ein ønskte busetting i ulike delar av kommunen, og ville oppretthalde landbruket og dei eksisterande skolane. Det kravde boligbygging, dagleg service og areal for mindre næringsverksemdar, også i dei mindre tettstadene. Spreidd boligbygging burde redusert. I forhold til statleg strategi med "desentralisert sentralisering" ser planane ut til å gå lenger i satsing på små stader.

Planane legg vekt på arealbruk og byggeoppgåver, men omfattar òg ikkje-fysiske tiltak for eksempel innan eldreomsorg og tiltak for unge.

I undersøkingane av naturgrunnlaget og i arealplanane ligg ei interesse for vern av naturressursane. Jordvernet var grunngeve i matvareproduksjonen og trygging av næringsgrunnlaget. Naturverninteressa bygde på verdiane i flora og fauna, landskapsestetiske argument og verdien for turisme og friluftsliv. Også kultur- og bygningsvern var viktig. I tillegg til dei tradisjonelle fornminna og kulturminna var bygningsvernet i ferd med å ta inn i seg eldre bygningsmiljø der enkelthus kanskje ikkje var så verneverdige. Bak dette kan ein sjå ei generelt aukande interesse for fortida, kanskje som ein reaksjon på modernismen.

Verneinteressene avgjorde langt på veg kva areal og område ein valde ut for bygging, men på den måten at ein meinte det var betre å bygge med effektiv arealutnytting på nokre av dei minst drivverdige jordbruksareala inntil utbygde område enn å speie utbygginga.

### *Store byggeoppgåvene kravde store areal*

Av byggeoppgåvene var boligar mest arealkrevande. Gjennom ein aktiv kommunal boligpolitikk skulle alle innbyggjarane i kommunen sikrast boligar. Byggeklare tomter var òg ein strategi for å trekke til seg nye innbyggjarar. Planane drøfta alternative husstypar til den frittliggande eineboligen. Argumenta var mindre arealforbruk og lågare kostnader. Planane gjorde greie for prinsipp for gode bomiljø med leike- og uteareal, forsamlingslokale, trafikktryggleik og korte avstandar til skole, service etc.

Industri var det andre planelementet som kravde store areal. Ein la ut fleire område av ulike storleikar for å ha eit attraktivt tilbod til næringslivet, til saman mykje meir enn det behovet som var rekna ut. Bak dette låg både optimisme i forhold til statleg industri- og distriktspolitikk og eit element av konkurranse mellom kommunar om å lokke til seg verksemder.

Som ledd i velferdspolitikken var kommunane godt i gang med utbygging av skolestellet og institusjonar, boligar og andre tiltak for eldre og sjuke. For barnehagar ser det ut som konsulentene argumenterte for sterkare satsing enn det generalplanutval og kommunestyre var med på.

Velstandsutviklinga ville gje auka handel og behov for større forretningsareal, men det var oftast rom for utvidingar innan eksisterande sentrums- og forretningsområde.

### *Ideal om tettare tettstader*

Planane viser eit ideal om tettare tettstader ut frå rasjonelle grunngevingar om tekniske og økonomiske forhold og omsynet til dyrka mark. Tettare utbygging ville òg gje kortare avstandar innan staden.

Bare store industriområde burde leggest lenger unna, delvis fordi ein ikkje fann eigna og konfliktfrie areal elles, og delvis fordi industrien kunne gje støy og forureiningar til ulempe for tettstaden og boligområda. I nokre tilfelle blei boligområde plasserte litt unna skole og sentrumsfunksjonar som eit kompromiss mellom tettleiksidealet og verneomsyna.

Med soneplanane fekk ein boligfeltet, industriområdet, sentrumsområdet, omkøyringsvegen og gang- og sykkelvegen. Men sonedeling blei ikkje reindyrka, heller ikkje som planideal. Ein ønskte funksjonsblanding på to måtar. Effektiv arealutnytting og korte avstandar skulle knyte boligane til sentrum, og ein la til grunn innplassering ulike funksjonar innanfor eit område. Ein burde blande boligar, forretningar, serveringsstader, arbeidsplassar og kulturinstitusjonar for å skape meir liv i sentrum. I dette kan ein sjå eit arkitekturideal om den tette landsbyen. Industriområda var derimot tenkte som ein-sidede næringsområde.

Plankarta viser arealbruken, men bak dei låg omtanke for form. Innpassing i terreng og landskap og val av boligtypar og tettleik var viktige element.

### *Utbygging av vegar og teknisk infrastruktur*

Det blei reist få spørsmål ved den aukande privatbilismen. Omkøyringsvegar var i tråd med rådande prinsipp for vegsystem og ofte Vegvesenets ønske. Lokalt var ein gjerne redde for at ei prioritering av fjerntrafikken ville gje mindre handel. Likevel

blei det nokre stader vist omfattande planar for nye hovudveggar, til dels ut over det Norsk Vegplan la opp til.

Det blei samtidig peikt på ulemper av biltrafikken i form av ulykker og støy. Ein baserte vegsystema på differensiering og separering etter SCAFT-prinsippa, og foreslo støyskjerming etc. Prinsippa blei meir eller mindre nyanserte og tilpassa eksisterande situasjon. Trafikktryggleik og -miljø var argument for lokalisering som gav korte avstandar. Gang- og sykkelveggar var viktige i dei fleste planane; anten gjekk dei langs køyrevegane eller i grøntområda og i tilknytning til parkar og idrettsanlegg.

Kollektivtransporten var ein nødvendig del av kommunikasjonssystemet, men då mest som eit supplement til biltransporten for eksempel i form av effektivisering av ferjesamband. Buss var nødvendig for dei som ikkje disponerte eigen bil. Bruk av jernbanen var av størst interesse for godstransport. Når flyplassar blei behandla i fleire av planane, fortel det om stor tru på framtidig luftfart.

Kommunane måtte bygge ut anlegg for vassforsyning og avløp både for å betre eksisterande forhold og å legge til rette for vidare utbygging i grender og tettstader. Ein måtte òg få til betre løysingar for renovasjonen, gjerne i samarbeid med nabo-kommunar.

## Nokre sider ved planreiskapen og planleggingsprosessen

### *Planlegginga hadde synoptisk-rasjonalistiske ambisjonar*

Det låg synoptiske ambisjonar i ønsket om å relatere planen til større geografiske område og å sjå mange element og omsyn i samanheng. Dei rasjonalistiske ambisjonane ligg i målrettinga og bruk av systematiske metodar i planarbeidet.

I tillegg til å behandle heile kommunens areal og mange spørsmål og oppgåver i kommunens framtidige utvikling, prøvde planane å sjå kommunen i ein regional eller fylkessamanheng. På grunnlag av undersøkingar og analysar gav dei samanhengande planar for næringsliv, befolkningsutvikling, boligbygging, offentlege tenester etc. i heile kommunen.

Tilsvarande formulerte planane målsettingar, både overordna for heile kommunen, for soneplanområda og for ulike sektorar og tiltak, og det blei brukt systematiske metodar for å finne fram til behov og løysingar i tråd med måla.

I metodebruken og oppbygginga av planane var "*economic-base*"-modellen grunnleggande. Det gav samanheng mellom mogleg utvikling i næringsliv, befolkning og kommunal økonomi, og dei behova og oppgåvene planane tok omsyn til. I vurderingar av utbyggingsmønster gjorde ein systematiske analysar av varehandelen. I tillegg bygde valet av mønster i stor grad på skjønnsmessige og politiske avvegingar. Som grunnlag for arealplanane blei det til dels gjennomført systematiske analysar av arealbruk og -eigenskapar. Klarlegging av interessekonfliktar, særleg i forhold til landbruket, låg til grunn for val av byggeområde.

Generelt var tilnærminga og metodebruken i samsvar med den engelske planleggingstradisjonen med utspring i fysisk planlegging og behandling av tema og samanhengar retta inn mot arealplanar.

### *Offentlege organ var aktive i planarbeidet*

Når planlegginga blei kritisert for å bruke vitskaplege og kompliserte metodar, særleg i nærings- og befolkningsanalysane, kan ein forstå det. Men samtidig er det vanskelig å sjå korleis ein på annan og enklare måte kunne få fram eit solid grunnlag for kommunens overordna målsettingar og langsiktige planar.

Ei oppfatning av at kommunane fekk eit meir eller mindre ferdig planforslag frå konsulenten stemmer ikkje heilt. Politiske og administrative organ var viktige deltakarar i planarbeidet. I dei fleste tilfella var generalplanutvalet aktive, og nokre stader behandla kommunestyret overordna spørsmål under vegs. Generalplanutvalet hadde gjerne medlemmer med stor politisk tyngd i kommunen. Kommuneingeniøren hadde ei viktig rolle, og stod i fleire tilfelle for delar av arbeidet. Tilsvarende var landbruksstyresmaktens bidrag i arealvurderingane avgjerande for planutforminga. Også andre organ i kommunane og på overkommunalt nivå var med. Det galdt ikkje minst Fylkesmannens utbyggingsavdeling og Vegvesenet, og regionplanrådet der regionplanarbeid var i gang.

Private interesser var lite involverte ut over litt kontakt med næringslivet i arbeidet med næringsanalysane og grunneigar i diskusjonar om arealbruk. Folk engasjerte seg sterkare i behandlinga av reguleringsplanar og konkrete spørsmål. I plananes omtale av planprosessen blei det lagt vekt på at forslaga skal leggest ut til offentleg ettersyn på vegen til sluttbehandlinga i kommunestyret. Det blei lagt lite til rette for breiare deltaking i planarbeidet; kritikken av eit demokratiunderskot kan langt på veg vere på sin plass.

### *Planarbeidet tok lang tid*

Når det tok opp til ca. åtte år frå arbeidet starta til planforslag var ferdig, var ei vanlig årsak at ein i starten mangla kartgrunnlag. I nokre tilfelle stoppa arbeidet opp i periodar i påvente av kommunale eller overordna avklaringar. Men det ser ut som alle kommunane var interesserte i framdrift i arbeidet. Unntaket kan vere Tinn som prioriterte tiltaksarbeidet og venta med slutføring og vedtak av generalplanen.

Særleg i Saltdal var det usemje om kor omfattande planarbeidet skulle vere. I dette kan ligge eit signal om at dei synoptiske ambisjonane var for store og at planlegginga ikkje konsentrerte seg nok om dei viktigaste problema kommunen hadde. Men samtidig må ein ha med seg at alt datagrunnlag måtte skaffast fram for fyrste gong.

Når departementet etter kvart tilrødde å avgrense omfanget av planane, var ikkje det utan vidare enkelt når kravet samtidig var at dei skulle vere konsistente og tene formålet som gode reiskapar for kommunen.

### *Planane bar preg av strategisk tenking*

Påstandar om at planane var statiske mønsterplanar stemmer ikkje. Ved å ta for seg samanhengane mellom sysselsetting, befolkningsutvikling og behov for byggeareal og ulike tenester, var poenget å vise kva som måtte til for å få den utviklinga ein ønskte og å legge til rette for å ta mot utviklinga.

Arealplanane skulle legge til rette for og styre bygginga når og dersom ho kom. Bak disponeringa av større areal enn det behovsutrekningane viste, særleg til næringsformål, ligg ein tydeleg strategisk tanke; ein ville ha fleksibilitet og arealreservar for framtida.

Planane la vekt på at dei skulle rullerast etter som behov og føresetnader endra seg. Kommunane burde ta seg av det vidare planarbeidet sjølve.

Kritikken av statiske mønsterplanar står i motsetning til oppfatninga av planane som skjematisk og sonedelte og utan omtanke for form. I ei slik oppfatning kan ein lese eit ønske om at planane gjekk lengre i å fastlegge konkret utforming enn det soneplanane gjorde.

### *Planane viste vilje til realisme*

Eg har vurdert plananes realisme ut frå dei kunnskapane ein kunne ha på den tida dei blei utarbeidde og ut frå dei metodane som blei brukte.

Det omfattande registrerings- og analysearbeidet viser vilje til å bygge planane på så solid faktagrunnlag som mogleg.

Ein kan oppfatte målsettingar om årleg folkeauke på ca. 1-2 % i dei fem undersøkte kommunane som urealistiske. Det hadde i undersøkingar kome fram at mange kommunar hadde målsettingar om større vekst enn den SSBs prognosar viste. Men mange landkommunar trudde på vitamininnsprøytingar gjennom ein aktiv distriktspolitikk samtidig som ein la til grunn dei fødselsratane som hadde vore vanlege lenge.

Viljen til realisme er tydeleg i samanhengen mellom prognosearbeidet, behovsutrekningar og kommunens økonomi, handlingsplan og langtidsbudsjett. I dette ligg koplinga mellom fysisk og økonomiske planlegginga. Når planane gjorde greie for korleis kommunane har avgrensa kontroll med overkommunale organ og privat næringsliv, er det uttrykk for ei realistisk haldning.

Politikarane hadde ein tendens til å vedta meir optimistiske målsettingar enn det konsulenten tilrådde; det avspeglar kommunal vilje og kanskje stor tru på framtida og distriktspolitikken.

### *Planane var betre enn sitt rykte*

I ettertid kan ein slå fast at planane var gangbare i lang tid, også ut over planperioden. Rett nok har alle kommunane bortsett frå Eid hatt svakare befolkningsutvikling av fleire årsaker. Næringslivet fekk gjerne ikkje den veksten ein tenkte seg, fleire kvinner gjekk ut i arbeidslivet, og fødselsratane gjekk ned. Landbruket hadde ei viss stabilisering i nokre år, men gjekk deretter tilbake i kommunane med vanskeleg bruksstruktur. Offentleg sektor har derimot fått sterkare vekst som resultat av fleire kommunale oppgåver. Det same gjeld privat service som resultat av den allmenne velferdsutviklinga.

Arealplanane er for det meste etterlevde med mindre endringar og tillegg, også i dei mindre grendene og tettstadene. Sjølv med svakare befolkningsutvikling har desse fått sin rimelege del av folketalet, og bygginga har for det meste skjedd etter planane. Men bygginga har generelt vore litt mindre som resultat av befolkningsutviklinga, og dei utpeikte areala har langt på veg vore tilstrekkelege opp til vår tid. Store vegar er



bare delvis bygde; i fleire tilfelle har det kome andre planar eller dei tidlegare planane er skrinlagde. Mange industriareal og nokre sentrums- og forretningsområde er ikkje utnytta.

Alt i alt er konklusjonen min at generalplanlegginga var til nytte i dei kommunane eg har undersøkt, og truleg i mange andre norske landkommunar. Mykje av kritikken stemmer ikkje med den planlegginga som gjekk føre seg, og heller ikkje med statens intensjonar med planlegginga.

Kravet i plan- og bygningslova av 1985 om at kommuneplanen òg skal omfatte den sosiale og kulturelle, og frå 1997 også den estetiske utviklinga, er eigentleg ikkje nytt i forhold til dei undersøkte planane. Men formaliseringa ber bod om utvida ambisjonar i retning av den amerikanske tradisjonen om å planlegge samfunnslivet.

Det er eit tankekors at plan- og bygningslova utvida intensjonane med planlegginga samtidig som rådande politikk orienterte seg bort frå den offentleg styrte utviklinga i retning av marknadsliberalisme og deregulering.

# SUMMARY

## New Building Act and Compulsory Planning in 1965

Coordinated physical and economic planning was introduced and extended in Norway through The Building Act in 1965, put into effect January 1, 1966. The earlier Act of 1924 was intended only for towns, and for those rural municipalities that chose to implement it for their built-up areas (villages). There was only one type of plan, "town plan" or local plan. The legal planning was in other words a physical planning for urban form.

The new law made planning compulsory for the whole country, through master plans for the municipalities and regional plans for two or more municipalities. Planning was more strongly politically directed since only elected political bodies were given authority to vote on plans. Functional land use and zoning was formalized as a planning principle. In the implementation of the act, physical and economic planning was bound together both in content and institutionally.

My interest in a study of the first years of master planning in rural municipalities through the new Act had two starting-points.

First, I was curious about how the early planning in rural municipalities had worked. The planning criticism, which began at the end of the 1960s and formed many opinions afterwards, sharpened my interest. As Chapter 2 shows, the criticism was basically directed against the politics for economic growth and prosperity. In physical planning it was directed against the contents of the plans, the ideals behind them, the methods of modernistic planning, the "neutral" planner role, the idea of planning as tool for development, and the planning process as it was carried out. Master planning did not deal with or solve the kinds of problems rural municipalities were facing.

Secondly, I had access to the planning material of Nic Stabell from his work as a planning consultant, which he was putting into order at the end of his career. Stabell worked at Department of Town and Regional Planning from 1956 to 1990, and had his own practice on the side for a long period, doing planning for more than 40 municipalities and regions.

My study contains two main parts:

1. In Part II I explain and discuss the political and professional basis for the Planning Act of 1965, and the State's intentions with the Act and the first implementation of it.
2. Part III contains a study of the early physical and economic planning in practice, through the master plans for the municipalities Eid in Sogn og Fjordane, Saltdal in Nordland, Stranda in Møre og Romsdal, Tinn in Telemark, and Ørland in Sør-Trøndelag as examples. (See map in Chapter 4.3 and Appendix 1)

## The State's Intentions with Planning

Behind the Building Act and its implementation, one can see a political and a professional dimension. Chapter 5 describes how the political dimension developed, from economic liberalism with some responsibility for common welfare around 1900, to the growth of social democratic ideology and ambitious building of the welfare state, especially after World War II. The professional dimension developed from early town planning under the influence of the Garden City Movement and Functionalism, among other things, through the first comprehensive planning in some urban regions after World War I, forward to physical and economic planning as a tool in welfare building and regional policy. In this we can see an integration of some old traditions of architects and engineers with an economic tradition with roots in the inter-war period. As time went by other professionals also took part in the planning process.

In Chapter 6 the preparation and implementation of the new Act are discussed. The ambitions for planning increased through the 11-year long process of designing the Act. At the beginning only some minor changes in the existing Act were being considered. There were doubts about whether the Act should apply in rural municipalities. The result was a new Act, which can be seen as one of the important tools for developing the welfare society. Together with other measures and especially regional policy planning, the Act was aiming to help the growth and regulation of trade and industry, housing, public service, infrastructure etc. by means of control of land use.

## Physical and Economic Planning in Practice

The five municipalities had both similarities and differences. Tinn is located in the inland, while the other ones are located at the coast or in fjords. Tinn had about 8.000 inhabitants and the population was declining. The other ones had between 4.300 and 5.300 inhabitants, and the population was stable or increasing.

The municipalities were in a period of rapid change in trade and industry and development of welfare arrangements. There was need for land and economic resources for both public and private tasks. Especially Tinn was in a difficult situation because of the reductions of Norsk Hydro's operations in the village of Rjukan.

### SOME FACTS ABOUT THE MUNICIPALITIES AND THE PLANS

<b>The municipalities</b>	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland
County	S og Fj.	Nordl.	M og R	Telem.	S-Tr.
Area km <sup>2</sup>	347	2.213	846	2.063	79
Population 1970	4.530	4.320	4.800	8.300	5.250
Trend	stable	increas.	increas.	declin.	stable
Employment 1970 - primary ind.	27 %	16 %	15 %	9 %	22 %
- secondary ind.	33 %	32 %	59 %	53 %	18 %
- services	39 %	52 %	26 %	38 %	60 %

<b>The plans</b>					
Contract agreed	1966	1964	1972	1966	1965
Planning work started in earnest	1967	1965	1972	1969	1971
Plan report finished	1973	1973	1975	1976	1974
Plan period	1973-84	1973-84	1975-86	1973-80	1972-83
Signed by Planning Board	yes	yes	yes	no	yes
Approved site plans (before Plan report)	6	4	10	?	12
Regional planning	0	ongoing	0	ongoing	approved
Zoning plans	6	2	6	5	4 <sup>1)</sup>

1) I Ørland one did not use zoning plans, but the most important content is shown in the area map and site plans.

## Some Aspects of the Contents of the Plans

### *More than building plans for urban settlements*

The starting point for planning was for the most part to prepare for increased welfare through growth in trade and industry, and developing public service according to the policies of the State at the time. Partly the plans stated that increasing population was not a goal in itself. The most important was to offer good living conditions to all inhabitants.

The plans include the total area of the municipalities and a broad spectrum of issues. Settlement in several parts of the municipality was desired, as was preservation of agriculture and local schools. This required housing, daily service, areas for small industries etc., also in the smallest villages. Otherwise, scattered housing should be reduced. Compared with the State's strategy for decentralization, the plans seem to go further in developing small local communities.

The plans emphasize land use and building tasks, but include more than just physical issues.

In the analysis of nature and landscape and in the land use plans one can see an interest in protecting natural resources. Protection of agricultural land was motivated by production of food and securing employment. The interest in nature conservation was built on the value of flora and fauna, in landscape esthetic arguments, and in the values of the tourist industry and outdoor life in general. Culture and conservation of buildings were important too. In addition to the traditional historical and cultural heritages, there was interest in old building settings, while perhaps individual houses were not so valuable. One can see an increasing interest in the past, maybe as a reaction to modernism.

The interests in conservation determined to a great degree which areas were chosen for building. Thus it was seen as a better solution to use the least valuable agriculture land near and inside the villages, rather than scattering the new developments.

### *Big building tasks required large areas*

Housing required the most land. With the help of an active housing policy good dwellings should be provided to all inhabitants. Providing prepared building sites was also a strategy for attracting new inhabitants. The plans discuss alternatives to the traditional one-family house. The argument was reduced use of land and lower costs. The plans show principles for good housing environment with playgrounds, outdoor areas, assembly rooms, traffic safety and short distances to schools, local service etc.

Industry was the other function that requires large areas. Areas of different sizes were planned in order to have attractive offers to different industries, in total much more area than was calculated as needed. Behind this lay both optimism in relation to the State's policies and an element of competition between municipalities in attracting industries.

As part of the welfare policies the municipalities had already come far in developing school systems and building institutions, dwellings and other services for elderly and sick people. However, in the case of kindergartens, it looks like the consultants argued for stronger efforts than the politicians were willing to make.

The development of prosperity would also mean more commodity trade and demand for more space for shops, but there was usually room for extensions within the existing business and center areas.

### *Ideal of denser "villages" <sup>1</sup>*

The plans show an ideal of "denser" villages<sup>2</sup>, based on rational arguments about technical and economic relations and protection of agricultural land. Denser building would in addition mean shorter distances between various functions.

Only larger industries should be located further away from villages and housing areas, partly because it was difficult to find areas without conflicts and partly because industry could produce noise and pollution. In some cases housing areas were located some distance away from the center as a compromise between the village ideal and the motive of protecting nature.

The zoning plans showed the residential areas, the industrial area, the center area, the by-pass roads, and the pedestrian and bicycle paths. But zoning was not complete, even as a planning ideal. Mixed-use was seen as desirable in two ways. Effective land use and short distances should connect the dwellings to the center, and mixing of dwellings, shops, restaurants, work places, and cultural institutions should give more life to the center. In this can be seen an architectural ideal of the dense townscape. However, industrial areas were seen as purely industrial.

The plan maps showed land use, but behind this was concern about architectural form. The adjustment of buildings to the terrain and landscape and the choice of types of houses and density were important elements.

---

<sup>1</sup> Village is an almost non-existing phenomenon in Norway. Here it is used as name for the dense parts or nodes in a more or less dispersed settlement pattern.

<sup>2</sup> The density is relatively low compared to central European comparable settlements.

### *Building of roads and technical infrastructure*

Few questioned the extensive use of private cars. By-pass roads were according to common principles, and often what the Road authorities wanted. Local people, however, were often sceptical because the by-pass roads could have negative effects on trade in the center. Nevertheless, in some places extensive plans for new main roads were introduced, sometimes beyond what was shown in The Norwegian Road Plan.

At the same time problems caused by traffic, like accidents and noise, were pointed out. The road systems were based on principles of differentiation and separation, and noise barriers were suggested. The principles were modified and adapted to the local situation. Traffic safety and good environment were arguments for positioning of functions within short distances. Pedestrian and bicycle paths were important in most of the plans. They were located parallel to the roads or in parks and sports fields.

Public transportation was a necessary part of the transport system, but mostly as a supplement to private cars, for instance as more effective ferry connections. Buses were necessary for people who did not own their own cars. Use of railways was of interest mostly for transportation of goods. When airfields were mentioned in the plans, there was optimistic thinking about the volume of air transport in the future.

The municipalities had to build systems for water supply and sewage in order to improve the existing situation and to prepare for development in the villages. The systems for garbage collection also had to be improved, perhaps in cooperation with neighboring municipalities.

## Some Aspects of the Planning Tools and Planning Process

### *The planning had synoptic-rationalistic ambitions*

There were synoptic ambitions in the desire to relate the plans to greater geographical areas and to see many issues and factors in relation to each other. The rationalistic ambitions lie in the goal orientation and the use of systematic methods in the planning.

In addition to dealing with the total areas of the municipalities and many considerations and tasks for future development, the plans tried to look at the municipality in the perspective of expected development in the region and the county. Based on investigation and analysis comprehensive plans were presented for trade and industry, population, housing, public service etc. all over the municipality.

In this way the plans had formulated goals, for the total municipality, for the zoned areas, and for different sectors or tasks. Systematic methods were used to find needs and solutions according to the goals.

In the use of methods and in the structure of the plans, the "*economic-base*" model was essential. It coordinated possible development in trade and industry, population, economics, and the needs and tasks the plans were to deal with. In the evaluation of alternative development patterns, systematic analysis of commodity trade was used. In addition the choice of pattern was based on judgement and political considerations. As a basis for the land use plans, systematic analysis of existing land use and

qualities was done. Identifying conflicts of interest, especially in relation to agriculture, was important for the choice of building sites.

The general approach and use of methods are in accordance with the Anglo-Saxon planning tradition, based on physical planning and dealing with themes and considerations that are relevant to land use plans.

### *Public organizations were active in the planning*

It is understandable that planning was criticized for using "scientific" and complicated methods, especially for the analysis of trade and industry and population. On the other hand it is difficult to see how it could have been done in any other or easier way to create a solid basis for the goals and long term plans.

The view that the municipalities bought a more or less complete plan proposal from the consultant is not correct. Political and administrative boards were important participants in the planning. In the most cases the planning committee was active, and some places the municipal council discussed important issues during the process. The planning committee often had important politicians as members. The municipal engineer had an important role, and was in some cases responsible for parts of the planning. The agriculture authorities' contribution to the analysis of land use was decisive for the design of the plan. Other authorities in the municipality and on a higher level gave contributions. The contacts with the County governors planning department, the road authorities, and the region planning office, were especially important.

Private actors were to a lesser degree involved in the planning, apart from some contact with business leaders in discussions about future development, and with land-owners in discussions about land use plans. Ordinary people were more concerned about specific concrete projects and site plans. In the descriptions of the planning process, the public inspection of the plan proposal on its way to final decision is emphasized. Few initiatives were taken to broader participation in the planning; so the criticism of lack of democracy may be correct.

### *The planning took a long time*

Up till about eight years elapsed from the planning started until a plan proposal could be presented. One common cause was the lack of maps. In some cases the work halted because planners had to wait for clarification of various issues. However, it seems like the municipalities were interested in getting the planning done. The exception may be Tinn, where economic development work had priority and finalizing of the master plan was delayed.

Especially in Saltdal there was disagreement about how comprehensive the planning should be. In this one can see a suggestion that the synoptic ambitions were perhaps too high and that the planning did not concentrate enough on the most important problems in the municipality. At the same it should be remembered that all necessary data had to be developed from scratch.

When the Ministry eventually advised limiting the scope of the plans, this was not so simple, as they were supposed to be consistent and serve as good tools for the municipality at the same time.



### *The plans show signs of strategic thinking*

The view that the plans were static and standardized is not correct. The point of the analyses of relations between employment, population, need for building sites, and need for services, was to show what was necessary to steer the development in a desired direction, and to prepare for the development that was expected.

The land use plans were to prepare for and guide building when and if it might take place. There was a strategic thought behind the large allocations of land, greater than calculated need, especially for industry. This gave municipalities flexibility and reserves of land for the future.

The plans emphasized the need for updating of the plans according to changes in needs and conditions. The municipalities were to do the future planning themselves.

The criticism of the plans as static and standardized stands in contrast to the view of the same plans as schematic and divided in zones, without thought for form. In this view can be seen a wish for the plans to go even further in determining concrete design than the zoning plans did.

### *The plans show will to realism*

I have examined the realism of the plans in relation to the information one could have at the time the planning was taking place and based on the methods used.

The extensive registration and analysis shows will to found the plans on as solid a base of information and facts as possible.

The goals for population growth at 1-2 % each year in the five municipalities can be seen as unrealistic. At the time, many municipalities had overly optimistic prognoses for growth. However, many rural municipalities believed in "vitamin injections" from an active regional policy, and based their prognoses in addition on rates of birth that had been common up until then.

The will to realism is obvious in the coordination between prognosis, calculations of needs, and analysis of the municipality's economics, action plan and long term budget. Here is also a connection between physical and economic planning. When the plans account for the limitations in the municipality's possibilities in directing authorities on a higher level, or private trade and industries, this is an expression of a realistic attitude.

Politicians had a tendency to decide more optimistic goals than the consultant recommended. This reflected political will and optimistic belief in the future and in regional policy.

### *Planning better than its reputation*

In the years after, it can be seen that the plans were in use for a long time, even beyond the plan period. Of course, all municipalities except for Eid had lower population growth than expected, for many reasons. Industries did not develop in the way the plans suggested, more women took jobs, and birth rates declined. In agriculture there was stability for a few years, but then the number of farmers declined in the municipalities that had a difficult organization of farm area. In the public sector the number of employees increased because of an increase in required municipal admini-

nistration. In the private service there has also been growth due to increased prosperity.

The land use plans have been mostly followed with rather minor changes and additions, even in the smaller villages. Despite lower population increase, the small villages contain a reasonable part of the population, and building has mostly been carried out according to the plans. However, there has been less building, generally because of the population trend, and the planned areas in most cases have been sufficient up until now. Roads are only partly built; in some cases new plans have been made or earlier plans have been changed. Many industrial sites and some center and business areas have not been developed.

In summary, my conclusions are that the master planning was useful for the municipalities I have studied, and probably in many rural Norwegian municipalities. A great deal of the criticism is not pertinent to the planning that was carried out, nor to the State's intentions in planning.

The requirement in the Planning Act of 1985 that the master plan should include social and cultural issues, and from 1997 also the esthetic development, is in reality nothing new in the light of the plans I have studied. However, the formalization of these requirements is a sign of expanding ambitions in the direction of the American tradition; comprehensive planning as a way of "planning social life."

It is thought provoking that the Planning and Building Act extended the ambitions for planning at the same time as dominant policies turned away from publicly decided development and toward free market liberalism and deregulation.

# DEL I

TEMA, PROBLEMSTILLINGAR  
OG METODE

# Kapittel 1

## Kva studien går ut på

### 1.1 Kvifor denne undersøkinga?

Eg har sjølv vore deltakar i planlegginga sidan 1970 då eg blei tilsett som amanuensis ved Institutt for by- og regionplanlegging på NTH. Samtidig som eg fylgde framveksten av planlegginga etter den nye bygningslova av 1965, var eg av dei som såg på ho med kritiske auge. Det hang saman med universitetets rolle som samfunnskritisk institusjon og den nære kontakten med studentar som gjerne har i seg ein naturleg skepsis til det etablerte og hevdvunne "sanningar".

Då eg for nokre år sidan fekk tilgang til det planmaterialet Nic Stabell har samla frå ein lang yrkeskarriere, gav det meg ein freistande sjanse til å undersøke den fyrste landsomfattande lovpålagde planlegginga nærare. Nic Stabell arbeidde ved instituttet frå det blei oppretta i 1956 til han gjekk av med pensjon i 1990, og eg samarbeidde nært med han i mange år. Samtidig dreiv han konsulentkontor ein lang periode, delvis saman med andre, og gjennomførte mange omfattande planarbeid i bygningslovas barndom. Desse planarbeida har han systematisert for oppbevaring i Universitetsbiblioteket i Trondheim, og eg har såleis hatt drahjelp i arbeidet med å studere det.

Planlegginga kom tidleg under diskusjon og blei kritisert. Erik Langdalen, som hadde vore ein av Nic Stabells nære medarbeidarar, kommenterte i 1991 kritikken, og hevda at mykje av det som kom fram i ettertid, var urett. *"Det foreligger ingen anerkjent kollektiv oppfatning - eller skrevet beretning - om denne nære historie. Dette forklarer i noen grad den historisløshet som synes å herske blant yngre planleggere, og noen av de mytene som ble skapt, bl.a. om planleggingens fallitt."*<sup>1</sup>

Mykje av det som er sagt og skrive, er ei form for etterpåklokskap på den måten at det vurderer fortidas handlingar ut frå ettertidas premissar og oppfatningar. Det skjer alltid ei utvikling i kunnskapar og haldningar som gjer at ettertida gjerne er kritisk til mykje av det som har skjedd før og som blei oppfatta som gangbart der og då. Ei viktig side ved kunnskapsutviklinga er å forstå det som skjedde i samtidas kontekst. Gjennom det kan ein stå betre rusta til å finne gode løysingar i dagens situasjon.

Motivet mitt for undersøkingane var å finne ut litt om kva som er "rett" og "urett" i oppfatningar som har kome fram, og det voks fram ei interesse for å finne ut meir systematisk kva planlegginga i denne tida eigentleg var, både intensjonane bak lovpålegget, og korleis ho gjekk føre seg i praksis.

---

<sup>1</sup> Langdalen, Erik (1991): *De lange linjer i byplanleggingen - fra bygningsloven i 60-årene til bærekraftig utvikling i 90-årene*. Foredrag ved Miljøverndepartementets plankonferanse for fylkeskommunene 24.1.1991 s. 1.

## 1.2 Den fyrste landsomfattande planlegginga - ny bygningslov i 1965

Før fysisk - og etter kvart fysisk-økonomisk - planlegging blei innført i alle kommunar i Norge med bygningslova av 1965, galdt bygningslova frå 1924 i byane og i dei landkommunane som fann det nyttig og nødvendig å innføre ho for tettstader. Den gamle bygningslova hadde bare reglar om byplanar, eller reguleringsplanar, som blei brukte i tettbygde strøk. Med den nye lova blei det innført plikt til oversiktsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå, og bygging skulle som hovudregel skje etter reguleringsplanar i alle kommunar.

Planlegginga fekk ei klarare politisk styring ved at det bare var dei politisk valde medlemmene i bygningsrådet som hadde røysterett. Sjølv om mange landkommunar etter kvart hadde skaffa seg reguleringsplanar for tettstadene, var det tradisjon på bygda for at folk kunne bygge og bruke eigedomane sine som dei ville. I forhold til ein slik tradisjon var innføring av obligatorisk og politisk styrt planlegging over heile landet eit nokså gjennomgripande tiltak som ikkje alle var samde i med ein gong.

Framveksten av fysisk-økonomisk planlegging som reiskap i bygginga av velferdssamfunnet blir gjerne knytt til sosialdemokratiet og Arbeidarpartiets regjeringsmakt, og heng nært saman med utviklinga av økonomiske planleggings- og styringsreiskapar. I dette ligg at den sosialdemokratiske politikken tok over mykje av tankegodset frå Venstre,<sup>2</sup> og dei borgarlege partia blei etter kvart meir innstilte på offentleg planlegging og styring av landets utvikling, særleg i åra etter krigen. Det blei den borgarlege regjeringa frå hausten 1965 under leiing av statsminister Per Borten, og med Helge Seip som kommunal- og arbeidsminister, som fekk oppgåva med å sette bygningslova i verk.

Planleggingsfaget utvikla seg frå ei avgrensa byplanlegging, som hadde lange tradisjonar, til ei meir omfattande by- og regionplanlegging. Samtidig med framveksten av fysisk oversiktsplanlegging frå mellomkrigstida blei økonomisk planlegging utvikla som fag og politikk. Den fysiske og økonomiske planlegginga fekk ein samanheng gjennom oversiktsplanlegginga på kommunalt og regionalt nivå og i distriktspolitikken. Ein arkitekt- og ein økonomtradisjon møttest i "den nye" planlegginga.<sup>3</sup>

Det stod både politiske og faglege drivkrefter bak framveksten av ei landsomfattande planlegging; den nye lova i 1965 var ei stadfesting av lang tids utvikling. Planlegging var nødvendig både for å stimulere og å halde styr på veksten i næringsliv, sysselsetting og boligbygging. Mange frå ulike fagområde tok den nye faglege og samfunnsmessige utfordringa. Erik Langdalen har karakterisert tida frå ca. 1958 til ca. 1968 med oppbygging av planfaget og innføring av lova som "*misjonærfasen*" i norsk

---

<sup>2</sup> Slagstad, Rune (1998): *De nasjonale strateger*. Pax forlag, Oslo.

<sup>3</sup> Mydske, Per Kristen (1974): *Den historiske bakgrunnen for fysisk/økonomisk planlegging i Norge*. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, s. 62 ff.

planlegging. Det var stor tru på planlegging som reiskap i samfunnsbygginga, og stor entusiasme i å prøve ut og utvikle reiskapen.<sup>4</sup>

### 1.3 Nic Stabells omfattande planarbeid

Nic Stabell blei uteksaminert ved Arkitektavdelinga ved NTH hausten 1947, og var deretter tilsett som reguleringsarkitekt ved Bergen reguleringsvesen i nesten to år. Etter ei tid på privat arkitektkontor i Bergen, arbeidde han ved generalplankontoret for Bergenshalvøya og Askøy, under leiing av reguleringssjef Bjarne Lous Mohr. Deretter var han reguleringsarkitekt ved Trondheim byplankontor, til han i 1956 byrja som vitskapleg assistent ved det nyoppretta Institutt for by- og regionplanlegging ved NTH, igjen under leiing av Bjarne Lous Mohr, som like før var tilsett i det nye professoratet i byplanlegging. Instituttet skulle bli Stabells arbeidsplass heilt fram til han gjekk av med pensjon hausten 1990.

Han dreiv privat praksis frå 1960 i kontorfellesskap med arkitektane Erik Langdalen og Jarle Øyasæter, og frå 1965 i eige firma med fleire tilsette. Alt før bygningslova av 1965 hadde kontoret nokre oppdrag knytte til generalplanarbeid, i tillegg til diverse reguleringsplansaker. Men det var særleg etter at den nye lova kom at firmaet stod for arbeid med både oversikts- og detaljplanar mange stader. I alt har Stabell vore med på ulike planarbeid for ca. 40 kommunar og regionar. Delar av dette arbeidet blei brukt departementets vegleiingsarbeid for kommunane.

Nic Stabell var utan tvil ein av dei som sette preg på korleis planlegginga utvikla seg både som profesjon og reiskap i samfunnsforminga. I samspelet mellom instituttarbeidet og planleggingspraksisen har han vore med i utviklinga av ny kunnskap. Han var med på å bygge opp instituttet, og samarbeidde etter kvart med mange, arkitektur og andre, i undervisning for arkitekt- og bygningsingeniørstudentar, og i ulike utgreiings- og forskingsprosjekt. Dei mange studentane som tok fag ved instituttet, har gjennom åra har gått inn i ulike jobbar innan planlegging og forvaltning i kommunar og andre stader. Den kunnskapen og dei haldningane desse har fått med seg, har sjølvstøtt verka inn på planlegginga rundt i landet. I praksisen sin samarbeidde han òg med arkitektur, ingeniørar og andre. Det som kanskje er av særleg interesse, er utviklinga av integrert fysisk-økonomisk planlegging gjennom samarbeidet med firmaet Økoplan A/S.

### 1.4 Kva har andre undersøkt?

Det er til nå ikkje skrivne noko samanhengande framstilling av norsk planlegging i åra etter 1965. Men det finst etter kvart ein del bidrag til betre forståing; nokre av dei blir kort omtalte her.

---

<sup>4</sup> Langdalen, Erik (1991), s. 4.

Fleire har arbeidd med den moderne planleggingshistoria fram til 1965. Det mest omfattande arbeidet er Rolf H. Jensens doktoravhandling, som gjer greie for framveksten av byplanlegginga frå midten av 1800-talet til ca. 1920, og dermed grunnlaget for planlegginga seinare.<sup>5</sup> Han tar for seg planlegginga i ein samfunnsmessig samanheng og viktige sider av innhaldet. Planlegginga voks fram i takt med aukande offentleg ansvar for folks ve og vel, der ikkje minst omsynet til helse, brannsikring og transport stod sentralt.

Det andre store arbeidet er Øyvind Thomassens doktoravhandling, som særleg gjer greie for fysisk-økonomisk planlegging som reiskap i oppbygginga av den moderne velferdsstaten fram mot 1965.<sup>6</sup> Helga Stave Tvinnereim tar i si framstilling av utviklinga av planlegginga i same perioden særleg for seg innhaldet og den internasjonale påverknaden; den fyrste framveksten av oversiktsplanlegginga er eit viktig poeng.<sup>7</sup> Per Kristen Mydske gav i hovudoppgåva si i 1974 ei omfattande framstilling av den fysisk-økonomiske planleggingas rolle i samfunnsutviklinga, med vekt på oppbygginga av det institusjonelle apparatet rundt planlegginga.<sup>8</sup>

Om den fyrste tida etter 1965 er NIBRs undersøkingar av generalplanarbeidet i byrjinga av 1970-talet eit viktig kunnskapsbidrag.<sup>9</sup> Det blei lagt vekt på framdrifta i planutarbeidinga, organiseringa av arbeidet, og vedtaks- og godkjenningssprosessane, og påvist at arbeidet gjekk seinare enn både departementet og andre hadde vona. Det er òg verdt å nemne Arthur Wøhni hovudoppgåve frå NLH som gjer greie for intensjonar bak lova og interessante sider ved planlegginga og planreiskapen fram mot midten av 1980-åra.<sup>10</sup>

Bjørn Hersoug og Dag Leonhardsens omfattande og kritiske analyse av norsk distriktpolitikk i perioden 1945 til 1975 tar utgangspunkt i eit historisk planøkonomisk referansepunkt, men er likevel eit interessant bidrag til å forstå framveksten av fysisk-økonomisk planlegging.<sup>11</sup>

Karl Otto Ellefsen har i ulike skrift og artiklar gjort omfattande greie for fysisk planlegging etter 1965, med vekt på tettstader, eller "bygdebyar". Han har gjeve viktige bidrag til forståinga av planlegginga som reiskap i samfunnsutviklinga, og det planfaglege innhaldet sett i lys av arkitektur og internasjonale straumdrag. Det arbeidet som mest nærmar seg ei samla framstilling, er undersøkinga han gjorde saman

---

<sup>5</sup> Jensen, Rolf. H. (1980): *Moderne Norsk byplanlegging blir til*. Doktoravhandling. Nordplan, Trondheim.

<sup>6</sup> Thomassen, Øyvind (1997): *Herlege tider. Norsk fysisk planlegging ca. 1930 - 1965*. Doktoravhandling. Rapport nr. 31. Senter for teknologi og samfunn, NTNU.

<sup>7</sup> Tvinnereim, Helga Stave (1990): *Norsk byplanlegging 1920 - 1965*. Senter for kommunalforskning, Volda.

<sup>8</sup> Mydske (1974).

<sup>9</sup> Arge, Njål et. al. (1976): *Generalplanarbeidets framdrift og organisering*. NIBR arbeidsrapport 11/76. NIBR, Oslo.

<sup>10</sup> Wøhni, Arthur (1986): *Generalplanarbeidet 1965 - 85*. Hovedoppgave. Melding nr. 45. Institutt for jordskifte og arealplanlegging. NLH, Ås.

<sup>11</sup> Hersoug, Bjørn og Dag Leonhardsen (1979): *Bygger de landet? Distriktpolitikk og sosialdemokrati 1945-1975*. Pax Forlag, Oslo.



med August Røsnes av planlegginga i Bjugn og Ørland, frå region- og kommunenivå- et til detaljplanar, og utviklinga i ettertid.<sup>12</sup>

Erik Langdalen har i ulike foredrag, artiklar, notat, og i sitt siste arbeid, læreboka "*Arealplanlegging - form, funksjon, fellesskap*", gjeve verdifulle bidrag frå ein som stod midt oppe i utviklinga av den fysiske-økonomiske planlegginga.<sup>13</sup> I dei seinare åra er det gjort fleire undersøkingar av den tidlege planlegginga og kva som har skjedd i ettertid. Synnøve Lyssand Larsen og Inger-Lise Saglie ved Norsk institutt for by- og regionforskning har undersøkt Sandefjord<sup>14</sup> og Elverum<sup>15</sup> og påvist at arealbruken i hovudsak er i samsvar med planane. Studentar ved geografisk institutt ved universitetet i Bergen har studert nokre andre kommunar. For eksempel har Elisabeth Merok undersøkt generalplanarbeidet i Stranda på 1970-talet og kva som har skjedd i kommunen av planlegging og faktisk utvikling etter det.<sup>16</sup>

## 1.5 Kva vil eg finne ut?

Kritikken av planlegginga frå rundt 1970 var nokså samansett; han var avhengig av kritikarars bakgrunn, ståstad og forestillingar om kva planlegging var og skulle vere. Mykje kom frå andre fagmiljø enn dei som tradisjonelt var med i planlegginga. Mange hadde forventningar som ikkje alltid bygde på solide kunnskapar om det som faktisk blei gjort; mykje av kritikken kunne såleis bygge på sviktande grunnlag. Både planlegginga og kritikken hadde parallellar i andre land; det går eg ikkje inn på i arbeidet mitt.

Kritikken handla om det faktiske planinnhaldet og arbeidsmåtane, men minst like mykje om det planlegginga ikkje tok seg av. Kravet om ei annleis og breiare planlegging kom fram. Mange meinte at fysiske og økonomiske planlegging ikkje var så viktig; i alle fall kunne ikkje den etablerte planleggingsreiskapen løyse problema.

Samtidig kunne vel mange av dei som var aktivt med i planarbeidet, både frå politisk og fagleg side, ha ein tendens til å sjå på arbeidet med for positive briller og lett oversjå relevante kritiske synspunkt.

Både kritikken og praktisk erfaring har vore med på å etablere oppfatningar av det som skjedde. Det ser ut til at ein del av dei har festa seg; ein finn utsegner i ettertid som bygger på det som var sagt tidlegare. Sjølv om oppfatningane er ulike og

<sup>12</sup>Ellefsen, Karl Otto og August Røsnes (1989): *Fysisk planlegging - virkelighet - plan - resultat*. Kommuneforlaget, Oslo.

<sup>13</sup>Langdalen, Erik (1994): *Arealplanlegging - form, funksjon, fellesskap*. Universitetsforlaget, Oslo.

<sup>14</sup>Saglie, Inger-Lise og Synnøve Lyssand Sandberg (1996): "*Vi holder oss til planen*". *Sandefjord tettsted 1961-1993. Planer og arealutvikling*. NIBR-rapport 1996:14, Oslo.

<sup>15</sup>Saglie, Inger-Lise og Synnøve Lyssand Sandberg (1996): *Elverum tettsted 1964-1990. Planer og arealutvikling*. NIBR-rapport 1996:7, Oslo.

<sup>16</sup>Merok, Elisabeth (1997): *Fra planlegging på papiret til virkeligheten. En studie av general- og kommuneplanarbeidet i Stranda kommune med hovedvekt på arealplanlegging*. Hovedfagsoppgave i geografi. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.

motstridande, er nok hovudbildet mange har i seg, ei heller negativ oppfatning av planlegginga som autoritær, urealistisk og bygd på ein vekstpolitikk som ikkje i tilstrekkeleg grad tok lokale, miljømessige og menneskeleg omsyn.

Siktemålet med arbeidet mitt er å forklare ein del sider ved planlegginga sett i lys av den faglege og politiske kulturen som galdt i perioden då planlegginga blei landsomfattande, og med eit sideblikk til delar av kritikken. Det er den fysiske planlegginga, som er min fagbakgrunn og som var det eigentlege grunnlaget for planleggingsplikta i bygningslova, som står i fokus. I implementeringa av lova blei, som det vil gå fram seinare i arbeidet, den fysisk-økonomiske planlegginga utvikla.

Gjennom arbeidet mitt har eg innsett at eg bare er i stand til å løfte ein flik av det teppet av planar som kom til rundt i landet dei fyrste åra med planleggingsplikt i alle kommunar; eg har avgrensa undersøkinga til generalplanane i kommunane Eid, Salt-dal, Stranda, Tinn og Ørland. Det er gjort nærare greie for valet av kommunar i *Kapittel 4.3. Undersøkingsopplegget i fem kommunar*. Ein studie som denne kan neppe kome fram til ei "*anerkjent kollektiv oppfatning*", men dersom han kan hjelpe til å forstå litt betre det som blei gjort, og kanskje gjere andre nysgjerrige på vidare undersøkingar, er eg godt nøgd. Det finst mykje interessant i dei delane av Nic Stabells planarbeid eg ikkje har gått grundig gjennom, og endå meir finst i andre konsulentars og kommunars arbeid.

Det overordna og forenkla spørsmålet eg stiller er:

*Korleis var planlegginga i forhold til samtidas og ettertidas oppfatningar, eller "mytar"?<sup>17</sup>*

I forlenginga av dette fylgjer to spørsmål som heng saman:

1. *Kva var viktige intensjonar bak bygningslova og ambisjonar som blei uttrykte i rundskriv, rettleiingar, og organisering, og korleis var dei i forhold til "mytane"?*
2. *Korleis var den faktiske planlegginga, innhaldet, planreiskapen og planleggingsprosessen, i forhold til statens intensjonar og ambisjonar og "mytane"?*

Desse spørsmåla blir nærare utdjupa og presiserte i *Kapittel 4.2 Spørsmåla eg stiller - nærare om problemstillingane*.

## 1.6 Oppbygging av studien

Arbeidet mitt har ikkje vore eit rettlinja arbeid med utprøving av teori og hypotesar gjennom empiri, men eit vekselspel mellom undersøkingar av dei fem generalplanane, studiar av planleggingas framvekst og kritikken av ho, og arbeid med problemstil-

---

<sup>17</sup>Ordet myte kjem frå gresk "mythos", fortelling, og blir brukt i ulike samanhengar. Det ein særleg tenker på er a) rituell fortelling om gudar eller halvgudar (mytologi), b) falske eller ikkje rasjonelt grunngeve begrep eller forestillingar. Eg bruker ordet i tråd med b), altså om ikkje (godt nok) grunngeve oppfatningar.

lingar og teori. Oppfatningar som kom fram gjennom diskusjonen og kritikken, er utgangspunktet for problemstillingane og spørsmåla eg tar for meg. Undersøkinga av framveksten av planlegginga prøver å gje svar på nokre spørsmål, og reiser samtidig andre spørsmål som blir drøfta gjennom planeksempla. Studien er bygd opp i tråd med dette mønsteret.

Eg har prøvd å skrive slik at kapitla kan lesast kvar for seg. Dei fleste har dermed ei innleiing som set dei i samanheng med arbeidet elles og ei oppsummering som dreg fram viktige moment i innhaldet i kapitlet. Med dette blir nokre opplysningar og resonnement gjentatte i ulike samanhengar. Vidare har eg prøvd å lette lesinga ved å gje planane ei forenkla og einsarta framstilling. Tilsvarande gjeld diverse kurver og diagram som er framstilte på ulike måtar i generalplanrapportane.

### ***DEL I TEMA, PROBLEMSTILLINGAR OG METODE***

Her gjer eg greie for innhaldet og framgangsmåtar i arbeidet. *Kapittel 1* forklarar kva det går ut på. I *Kapittel 2* er viktige delar av diskusjonen og kritikken av den fyrste landsomfattande planlegginga gjennomgått. Framstillinga er meint som eit "anslag" for dei spørsmåla eg stiller og dei sidene ved planlegginga eg undersøker; det er altså ikkje nokon heilt stringent samanheng mellom kritikken og problemstillingane.

I *Kapittel 3* drøftar eg planleggingsbegrepet og planlegginga som fenomen, både allment og fysisk og fysisk-økonomisk planlegging etter bygningslova spesielt. Metodar, utdjujing av problemstillingane, val av eksempelkommunar og bruken av kjelder er gjennomgått i *Kapittel 4*.

### ***DEL II FRAMVEKSTEN AV FYSISK-ØKONOMISK PLANLEGGING***

Denne delen forklarar viktige delar av vegen fram mot den landsomfattande planlegginga me fekk frå 1965. Det er prøvd vist korleis ambisjonane utvida seg frå den opphavlege byplanlegginga til fysisk-økonomisk planlegging som reiskap i bygginga av velferdslandet.

I *Kapittel 5* gjer eg greie for viktige trekk i framveksten av planlegginga frå den tradisjonelle byplanlegginga, via den fyrste oversiktsplanlegginga, økonomisk planlegging, distriktspolitikken og kommunesamanslåingane fram mot 1965. Planlegginga blir sett i lys av utviklinga i samfunnsforhold og offentlege politikk. I tråd med dei lange tradisjonane for fysisk planlegging, har denne fått størst vekt.

I *Kapittel 6* tar eg for meg arbeidet med ny lov, frå tidlege initiativ før krigen til det konkrete komitéarbeidet som førte fram til lovforslaget og vedtaket. Eg har prøvd å få fram viktige moment om politisk kontekst og intensjonar med lova. Vidare blir det forklart korleis departementet dei fyrste åra utvida sine ambisjonar med planlegginga, og korleis dette blei fylgd opp av kommunane. Til sist i kapitlet er statens intensjonar kort drøfta i forhold til delar av plankritikken.

### ***DEL III FYSISK-ØKONOMISK PLANLEGGING I PRAKSIS***

Del III inneheld undersøkinga og drøftinga av dei fem utvalde generalplanane frå Nic Stabells kontor, og prøver å gje svar på spørsmåla som er reiste på grunnlag av plankritikken og undersøkinga av statens intensjonar. Framstillinga er gjort temavis på tvers av kommunane.

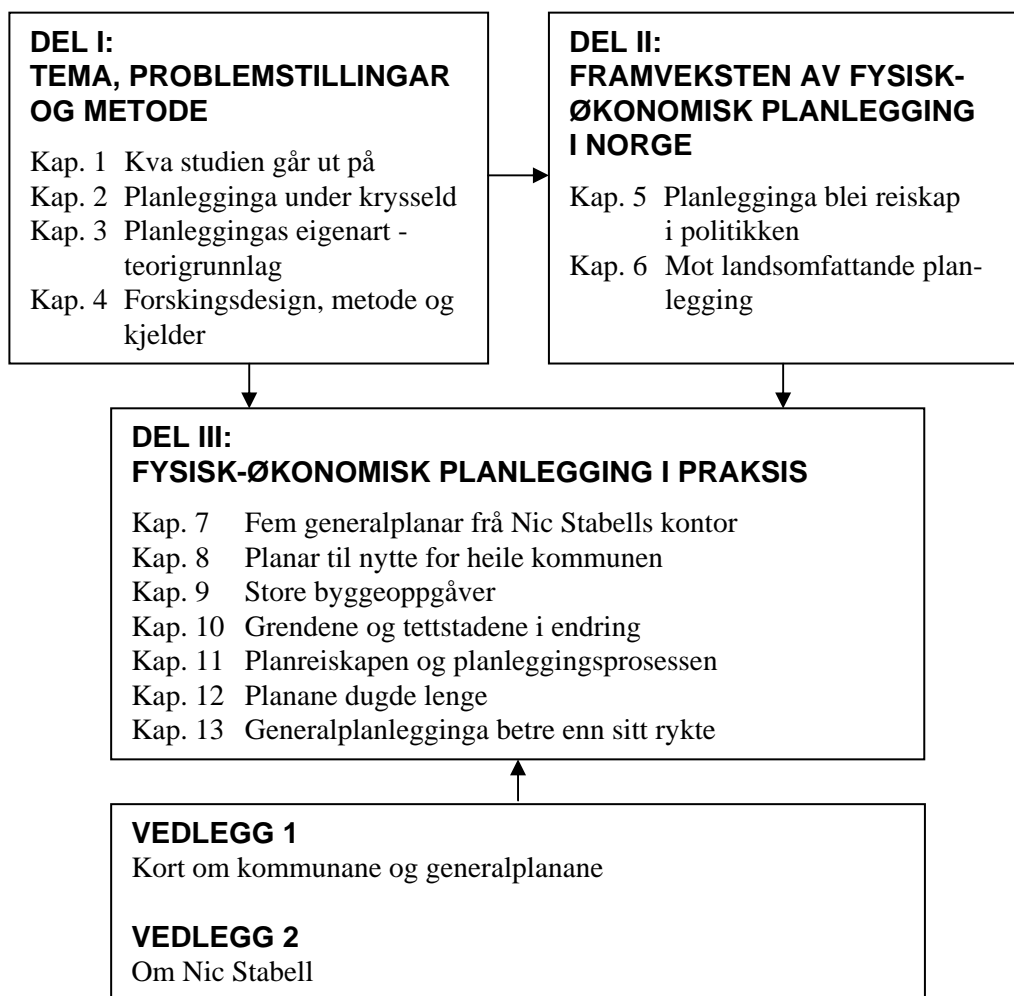
*Kapittel 7* gjer greie for grunnlaget for planarbeidet i dei utvalde kommunane. I *Kapittel 8 og 9* er planinnhaldet på kommunenivået gjennomgått og drøfta. *Kapittel 10* tar spesielt for seg grendene og tettstadene. *Kapittel 11* gjennomgår planreiskapen og planprosessen. I *Kapittel 12* er nokre hovudtrekk i seinare utvikling i dei fem kommunane omtalte. *Kapittel 13* gjev ei konkluderande oppsummering av planeksemplasett i forhold til kritikken og statens intensjonar, og eg hevdar at planlegginga på mange måtar var betre enn sitt rykte.

### **VEDLEGG 1**

Vedlegget inneheld ein kortfatta omtale av dei fem generalplanane, og er meint som støtte ved lesing av DEL III. Her er òg forenkla framstilling av soneplanane/ arealplanane for grendene og tettstadene med.

### **VEDLEGG 2**

I dette vedlegget er det samla ein del opplysningar om Nic Stabell; vita, oversikt over planarbeid frå kontoret hans, deltaking i arkitektkonkurransar og oversikt over litt av det han har skrive.



Figur 1.1  
*Oppbygginga av studien.*

# Kapittel 2

## Planlegginga under krysseld

I dette kapittelet tar eg for meg ein del moment i den diskusjonen og kritikken planlegginga i Norge blei utsett for særleg på 1970-talet. I botnen handla mykje av diskusjonen om politikken og om teoriane og idégrunnlaget i planlegginga, og det blei reist krav om andre mål og løysingar enn dei som hadde vore rådande. I dette ligg ei blanding av ulike element som er vanskelege å skilje frå kvarandre; politisk-ideologisk kritikk, skepsis til planlegging og andre former for politisk-administrativ verksam, og kritikk av utviklingstrekk i samfunnet.

### 2.1 Slutten på den store semja

Sidan krigen hadde det vore brei politisk semje om hovudmåla økonomisk vekst og betre velferd for folk flest. Midla var industrireiseing, utbygging av skole- og helsevesen, bygging av infrastruktur osv. Distrikts- og utjamningspolitikk skulle gje alle del i veksten og velstanden. Arbeidarpartiet var pådrivar gjennom samanhengande regjeringsmakt i om lag 20 år.

Frå siste del av 1960-talet oppstod sprekkar i semja som hadde vore. Den kritiske diskusjonen som då oppstod, gjekk mykje godt på verknader av industrivekstpolitikken og Arbeidarpartiets styringsiver. Berge Furre har omtalt det som skjedde under tittelen "*Vekstens pris*".<sup>1</sup> Gav denne politikken betre velferd for alle? Kva med andre livskvalitetar enn dei økonomiske og materielle? Kva med skadane på natur og forbruket av knappe ressursar som industrialiseringa førte med seg? Var urbaniseringa ei vinning for samfunnet når bygdelag løyste seg opp og pressområda i byane blei meir og meir pressa?

Det var verdiane bak samfunnsutviklinga som blei sette på prøve, særleg av dei unge som ikkje hadde opplevd trengselstider. Dei var gjerne fyrste generasjon i slekta som tok høgare utdanning, og som nå såg sosiale og miljømessige ulemper ved den økonomiske veksten dei sjølve hausta fruktene av. Dei blei inspirerte av studentoppørøret i store delar av Europa og USA i 1968, og mange protesterte mot samfunnsutviklinga ved å røyste nei til EF-medlemskap i 1972.

Den sterke politiseringa starta med motstand mot urbaniseringa. I 1966 retta Ottar Brox sterk kritikk mot verknadene av Nord-Norgeprogrammet,<sup>2</sup> og seinare tok han òg for seg regionplanlegginga etter 1965, landsdelsplanen frå 1972 og fylkes-

---

<sup>1</sup> Furre, Berge (1991): *Vårt hundreår. Norsk historie 1905-1990*. Samlaget, Oslo, s. 309 ff.

<sup>2</sup> Brox, Ottar (1966): *Hva skjer i Nord-Norge? En studie i norsk utkantpolitikk*. Pax forlag a/s, Oslo.

planane etter 1975.<sup>3</sup> Han var særleg kritisk til endringar i primærnæringane i retning av stordrift og kapitalkrevande investeringar, med blant anna oppbygging av ein trålarflåte framfor vidare satsing på kystfisket, og mot urbanisering gjennom utvikling av større senter og utarming av småbygdene. Han meinte dette var mot folkeviljen og dessutan lite rasjonelt samfunnsøkonomisk. Han såg likevel ei positiv utvikling i planlegginga frå det "kunnskapsorienterte" Nord-Norgeprogrammet til den meir "handlingsorienterte" fylkesplanlegginga.

Frå rundt 1970 kom verne- og miljøspørsmåla for alvor på dagsorden. Det handla blant anna om nedbygging av dyrka jord, naturøydeleggande kraftverkprosjekt, forureiningar av luft og vatn, totalsanering og miljøøydeleggande vegplanar. I fleire tilfelle kom det til handfaste markeringar som for eksempel Mardølaaksjonen i 1970, husokkupasjonar i dei større byane og Altaaksjonen i 1979.

## 2.2 Oppfatningar av planlegginga

Sjølve planlegginga kom òg i søkelyset. Kritikken kom frå mange hald, ikkje minst frå folk i universitetsmiljøa. Mykje kom frå samfunnsvitarar og andre faggrupper som tradisjonelt ikkje hadde stelt med planlegging i Norge, men òg frå dei etablerte faggruppene innanfor planlegging og frå folk som merka resultata av planlegginga.

Kritikken var så sterk at ein kan snakke om eit slags planopprør rundt 1970.

Mykje av diskusjonen handla om planlegginga i landkommunane som for fyrste gong skulle drive oversiktsplanlegging, og gjekk på at ho ikkje var retta inn mot dei problema desse kommunane hadde, særleg når det galdt sysselsetting. Diskusjonen handla såleis ofte meir om det planlegginga ikkje tok seg av enn det planarbeidet som faktisk gjekk føre seg mange stader.

Karl Otto Ellefsen har hevda at kritikken "*var konkret i den forstand at den pekte på miljømessig sett negative konsekvenser av byplanlegging og fremmet alternative verdier knyttet til historisk kontinuitet og miljøvern. Og den var teoretisk; rettet mot arbeidsmåten i modernistisk planlegging, mot den "verdinøytrale" ekspertrollen og mot de fysiske idealene bak planlegging.*"<sup>4</sup>

Kritikken gjekk altså både på politikken og ideane bak planlegginga, på innhaldet i planane, og på planlegging som reiskap og prosess i samfunnsutviklinga. Erik Langdalen skreiv i 1991 at "*gjennom 1970- og 1980-årene ble det skapt et inntrykk av at planleggingen hadde vært mislykket.*"<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Brox, Ottar (1982): "Fem forsøk på å planlegge Nord-Norge." I Veggeland, Noralv (red.): *Planleggingens muligheter*. Universitetsforlaget, Oslo.

<sup>4</sup> Ellefsen, Karl Otto (1993): "Arkitektur og planlegging. Et essay om arkitektfaget i den fysiske planlegginga i Norge." I *Byggekunst* 7/93, s. 451.

<sup>5</sup> Langdalen, Erik (1991): *De lange linjer i byplanleggingen - fra bygningsloven i 60-årene til bærekraftig utvikling i 90-årene*. Foredrag ved Miljøverndepartementets plankonferanse for fylkeskommunene 24.1.1991, s. 14.

## Planlegginga var meint for byar og tettstader

Det var ein vanleg påstand at lova var ei bylov. I si undersøking av generalplanlegginga i Etnedal på 1970-talet hevda Terje Skjeggedal at "*dei grunnleggjande utfordringane for bygde-Norge kan ikkje løysast gjennom kommuneplanlegging.*"<sup>6</sup> Odd Handegård meinte at generalplanlegginga var "*å kaste bort tid og pengar på å areal-disponere en del luftslott, hovedsaklig i og omkring kommunesenteret.*" Stat og fylke disponerte dei distriktpolitiske verkemidla, og næringslivet let seg ikkje styre gjennom planar og offentlege tilretteleggingsmidlar.<sup>7</sup> Ei slik innvending bygde på forestillinga om at generalplanen bare var ein arealplan, og handla i realiteten om at generalplanlegginga var utilstrekkeleg; det var bruk for ei kommuneplanlegging som gjekk vidare enn det lova la opp til.

Sidsel Saugestad Larsen, som òg var kritisk til generalplanlegginga, hadde ei meir nyansert oppfatning. Ut frå egne erfaringar med planarbeid i ein liten kommune meinte ho at det var viktig også for utkantkommunar å drive arealplanlegging, ikkje for å kontrollere men for å stimulere. Den uformelle, og mykje brukte soneplanen, kunne vere ein god reiskap. Ikkje minst la ho vekt på verdien i planleggingsprosessen, der ein kan "*føre en løpende diskusjon hvor både kommunale etater, politikere og publikum kan få oversikt over problemområdene og bidra til å finne en løsning...*"<sup>8</sup>

I utsegnene om at planlegginga ikkje var for distriktkommunar låg òg ei oppfatning av at ho bygde på planprinsipp som galdt i byane og fremma sentralisering. "*Visjonen for busettingsmønsteret var ein "rein og klar" arealbruk med avgrensa tettstader og landsbygda fri for spreidd boligbygging utaom våningshus.*"<sup>9</sup> NIBR, som i byrjinga av 1970-talet undersøkte generalplanlegginga, viste at dei fleste av 21 undersøkte kommunar planla all boligbygging i felt. Bare fire landkommunar og ein bykommune la til grunn spreidd utbygging for ein del av boligproduksjonen.<sup>10</sup>

Mykje av kritikken som kom frå samfunnsfagleg hald, handla om dette. Ottar Brox sine innvendingar mot planlegginga i Nord-Norge var ein motstand mot utviklinga og planane mange stader, med såkalla "*desentralisert sentralisering*". På den andre sida i diskusjonen stod Tor Fredrik Rasmussen som ut frå studiar av næringsutviklinga og urbaniseringsprosessen hevda at busettinga nødvendigvis ville utvikle seg i retning større byområde.<sup>11</sup>

Som generell kritikk av urbaniseringa kan Brox sine utsegner verke underlege i lys av andres kritikk av for optimistiske prognosar også i landkommunane. (Sjå meir

<sup>6</sup> Skjeggedal, Terje (1988): *Kommuneplanlegging og bygdeutvikling*. Dr. ing.avhandling 1988:24. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, s. 18.

<sup>7</sup> Handegård, Odd (1978). "Notat om generalplanlegging i utkantkommuner." I Thuen, Trond og Cato Wadel (red.): *Lokale samfunn og offentlig planlegging*. Universitetsforlaget, Oslo, s. 376-377.

<sup>8</sup> Larsen, Sidsel Saugestad (1980): "Soneplanlegging - ikke bare en plan, men en måte å planlegge på." I *Plan og arbeid* nr 5/1980, s. 282.

<sup>9</sup> Skjeggedal, Terje (1988), s. 22.

<sup>10</sup> Arge, Njål og Tore Askim (1976): *Innhold i generalplandokumenter fra 21 kommuner*. Ikkje offentleggjort notat. NIBR, Oslo, s. 29.

<sup>11</sup> Rasmussen, Tor Fredrik (1969): *Byregioner i Norge*. NIBR-notat nr. 11. NIBR, Oslo.



om prognosar seinare). Men ein kan forstå kritikken dersom han gjekk på endringar i busettingsmønsteret innan kommunen. I ettertid kan ein sjå at vanleg utvikling var folkeauke i nokre få senter og nedgang i mange spreiddbygde område på grunn av strukturendringane i næringslivet. Bygdebyen blei omfatta med stor interesse og representerte ei økonomisk og mental urbanisering. På 1970-talet voks bygdebyane som "rurale" samfunn og endringane var så store at *"de i ettertid kanskje vil bli vurdert like betydningsfulle for sosiale, kulturelle og politiske forhold som endringene i 25-årsperioden fra 1875-1900, ..."*<sup>12</sup>

## Planlegginga var for bygging og ikkje vern

Bygningslova blei av mange oppfatta som ei rein utbyggingslov. *"I ettertid ser vi at generalplanen i bygningslova av 1965, .... var ein plan for å legge til rette areal for utbygging, ..."*<sup>13</sup> Det låg i den modernistiske haldninga at ein var mindre opptatt av å oppretthalde det beståande; det var gjennom utbygging og endringar velferdsstaten skulle formast. Reaksjonane på denne utviklinga kom tydeleg til syne rundt 1970. Det handla om bygningsvern, naturvern, og ikkje minst om jordvern.

### *Nedbygging av jord og natur*

Rundt 1970 blei om lag 20.000 daa dyrka mark lagt under betong og asfalt årleg. Byar og tettstader låg gjerne i rike jordbruksområde, og konflikhtar var neppe til å unngå. Sjølv med ei strengare jordlov i 1955, og oversiktsplanlegging frå 1960-talet, *"fortsatte vi det indre landnåm ved å gnage videre på de tilsynelatende endeløse arealressursene."*<sup>14</sup> I tillegg gjekk store landbruksareal ut av produksjon gjennom bruksnedleggingar og skogplanting fordi endringar i næringslivet og den økonomiske veksten gjorde at marginale bruk ikkje var drivverdige lenger.

Dei fyrste reaksjonane kom på 1950-talet<sup>15</sup> og blei sterkare rundt 1970, då som del av den samla motstanden mot verknader av vekstpolitikken. Kritikken kom frå landbruket, samfunnsengasjerte studentar og andre, og frå naturvernald. Han inneheldt både element av internasjonalt perspektiv og nasjonale omsyn.<sup>16</sup>

I den internasjonale orienteringa låg sterke innslag av solidaritet med den tredje verda, og i tillegg otte for vår eigen matvaresituasjon i tilfelle krise. Kravet om nasjonal sjølvforsyning kom fram. Dei nasjonale omsyna gjekk på sysselsetting og hadde nær samband med spørsmål om busettingsmønster og distriktpolitikk. I botnen handla det i stor grad om inntektspolitikken i landbruket. Hitraaksjonen i 1975, der

---

<sup>12</sup>Ellefsen, Karl Otto (1986): "Stedsideal bak bygdebyen". I Olsen, Arne og Selfors, Asle: *Fysisk planlegging*. Fagbokforlaget, Oslo, s. 10.

<sup>13</sup>Skjeggedal (1988), s. 24.

<sup>14</sup>Langdalen, Erik (1994): *Arealplanlegging - form, funksjon, fellesskap*. Universitetsforlaget, Oslo, s. 125.

<sup>15</sup>Langdalen (1994), s. 2.

<sup>16</sup>Fagerhaug, Are, Inger Hilmo, Andreas Østebrot, (1973): *Er Dragvoll-Stokkan egnet som universitetsområde?* Studentoppgave i faget Miljøvern, Universitetet i Trondheim.

bøndene kravde betre prisar på produkta sine og gjekk til skattestreik, kom til å påverke landbrukspolitikken i lang tid framover.<sup>17</sup>

Jordvernargumenta var òg ein del av den aukande interessa for natur- og kulturvern. I byar og tettstader handla det om omsynet til kultur- og naturlandskap. Men tydelegast kom konfliktane fram i samband med store kraftutbyggingar. Det europeiske naturvernåret og innføringa av ny naturvernlov i 1970 sette verneomsyna på dagsorden. *"De store, nasjonale vernesektorene, det klassiske naturvern, jordvernet og kulturminnevernet, kom til faglig og politisk erkjennelse først i 1970-årene, parallelt med at vern ble en del av den rullerende oversiktsplanleggingen."*<sup>18</sup> Med opprettinga av Miljøverndepartementet i 1972 fekk natur- og miljøvernet full legitimitet i planlegginga. Men det var duka for konflikter. Blant anna Olav Gjærevoll, som hadde vore pådrivar i opprettinga av Miljøverndepartementet og den fyrste miljøvernministeren, meinte vern let seg kombinere med vekst, mens andre meinte veksten måtte flate ut.<sup>19</sup>

### Rasering av bygningsmiljø

Planlegginga i byar og tettstader hadde tatt lite omsyn til eksisterande bygg. *"Oftest ble situasjonen i de eldre byområdene sett på som ei hindring for utviklinga av økonomien og samfunnet. Forretnings- og næringsvirksomhet presset på, transportårene likeså, mens den eldre bebyggelsen forfalt,"* skreiv Sverre Nistov i 1994.<sup>20</sup> Mange stader var gamle bygningar erstatta av moderne, men endå fleire stader stod dei gamle i strid med ikkje gjennomførte planar. Planane gjekk ofte ut på veg- og gateutvidingar, men òg rein "utskifting" av gamle hus med nye. Til hjelp for gjennomføringa av saneringsplanane fekk me ei eiga saneringslov i 1967, men ho skulle vise seg å vere utilstrekkeleg. *"En del områder og enkelthus i bysentra (oftest bolighus) ble revet og erstattet med forretningsbebyggelse. Men det store planmessige "grepet" i offentlig regi lot vente på seg."*<sup>21</sup>

Reaksjonane mot totalsaneringsplanar tok i blant form av husokkupasjonar og demonstrasjonar, særleg i byane. Dei som stod bak, var gjerne studentar og andre ungdommar, folk som budde i utsette område, og yngre fagfolk som fungerte som motekspertise til kommunens planetat.<sup>22</sup> Argumenta gjekk på bu- og bymiljømessige sider, samfunnsøkonomi og på kulturhistoriske verdiar. Store og raske endringar, kanskje med ny veg gjennom området, ville bryte opp det sosiale miljøet. Dei gamle husa hadde låge husleiger, og kunne forberast til brukbar standard for ein rimeleg kostnad.

<sup>17</sup>Furre (1991), s. 378.

<sup>18</sup>Langdalen (1994), s. 125.

<sup>19</sup>Berntsen, Bredo (1980): "Naturvern". I *Pax Lexikon bind 4*. Pax forlag, Oslo, s. 420.

<sup>20</sup>Nistov Sverre (1994): *Byfornyng. Omforming av de eldre byområder i etterkrigstida*. Notat, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, s. 15.

<sup>21</sup>Ibid., s. 23.

<sup>22</sup>Stugu, Ola Svein (1997): *Kunnskapsbyen 1964 - 1997*. Bind 6 i Trondheims historie 997 - 1997. Universitetsforlaget, Oslo, s. 172.

Dei kulturhistoriske verdiane handla ikkje lenger bare om enkelthus med særskild antikvarisk verdi, men òg gamle by- og bygningsmiljø der enkelthusa i seg sjølve kanskje ikkje var så verneverdige. "Som byplantype er Bakklandet lik det middelalderske Trondheim som forsvant med bybrannen i 1681 .... La også de kommende generasjoner få oppleve den fine kontrasten det er mellom Trondheim Midtbys strenger, rettlinjede gatenett og Bakklandets tilfeldige, krummede gate," skreiv Knut Einar Larsen i 1974.<sup>23</sup>

## Tilrettelegging for bilbruk

Frigjevinga av bilsalet i 1960 må sjåast i samanheng med det politiske målet om velstandsauke. Drivkreftene bak bilismen var kravet om effektivitet og økonomisk vekst, og større fridom for den enkelte. "Med sin hurtighet og smidighet har de skapt muligheter for bedre varetransport og distribusjon, en større kontakt menneskene imellom og økede muligheter for den enkelte til å utnytte fritid og ferie." <sup>24</sup>

Øyvind Thomassen har påvist at bilbruk og vegbygging var viktige element i planlegginga,<sup>25</sup> som integrert del av oversiktsplanlegginga og som sektorplanlegging. Vegvesenet stod tradisjonelt sterkt i landet, og var på sett og vis den einaste etaten som har kunna drive regional planlegging i Norge.<sup>26</sup> På 1960-talet blei det utarbeidd Norsk Vegplan som skulle samordne riksvegutbygginga i landet.<sup>27</sup> Fleire av dei større byane arbeidde med transportanalysar og trafikkprognosar som bygde på forestillingar om stor folkeauke og vekst i bilbruken, og konkluderte med behov for store vegprosjekt. Lite eller ingenting kom fram om uheldige verknader av ei slik utvikling.

I landkommunane hadde Vegvesenet stor makt og tillit, og folk var oftast glade for vegbygging for statens pengar.<sup>28</sup> I den grad det kom fram misnøye, galdt det oftast avslag på søknader om avkøyrslar frå riks- eller fylkesvegar; mange kunne ikkje forstå den grunngevinga om trafikktryggleik som blei brukt.

Rundt 1970 kom reaksjonar på uheldige fylgjer av bilismen, særleg i byane. Protestane mot vegplanar som gjekk ut over natur- og bygningsmiljø var ein del av den samla motstanden mot konsekvensar av byvekst og modernistisk haldning til utviklinga. Formannen i Bakklandet velforening Kjell Spigseth hevda i 1976 at byplanpolitikken i Trondheim var kjenneteikna av "... gigantiske vegplaner som

---

<sup>23</sup>Larsen, Knut Einar (1974): "Bydelen Bakklandet i Trondheim." I *Foreningen til norske fortidsminnesmerkers bevaring, årbok 1974*, s. 114 - 129.

<sup>24</sup>Grunnutnyttingskomitéen for Trondheimsområdet (1962): *Grunnutnyttelsesplan for Trondheimsområdet*. Trondheim, s. 26.

<sup>25</sup>Thomassen Øyvind (1991): *Bil i by*. Hovudoppgåve i historie. Senter for teknologi og samfunn, Universitetet i Trondheim.

Thomassen, Øyvind (1997): *Herlege tider. Norsk fysisk planlegging ca. 1930 - 1965*. Doktoravhandling. Rapport nr. 31. Senter for teknologi og samfunn, NTNU.

<sup>26</sup>Langdalen (1991), s. 11.

<sup>27</sup>Vegplankomitéen: "Norsk vegplan": Innstilling fra vegplankomitéen, avgitt 30. juni 1969.

<sup>28</sup>Langdalen (1991), s. 11.

*kommunen på ingen måte har råd til, og storstilt boligbygging i byens utkant, mens sentrale strøk blir lagt øde for å gi plass til forretningsdrift og trafikkanlegg.*"<sup>29</sup>

Reaksjonane kom tydelegast fram der vegplanar og trafikkutvikling truga eksisterande by- og boligmiljø, og handla særleg om trafikktryggleik, støy, forureiningar og vern av etablerte bygnings- og sosiale miljø. Motstanden blei organisert gjennom aksjonsgrupper, velforeiningar, burettslag etc. Miljøspørsmål kom til å bli ein del av grunnlaget for Norsk Vegplan II for byane og dei større tettstadene midt på 1970-talet.<sup>30</sup> Miljøomsyn og revurderingar av investeringsbehov førte mange stader til at omfanget av vegplanane blei redusert. Like fullt møtte dei motstand frå ulike hald.

Når ein i ettertid kan konstatere at mange av prosjekta i desse "mjukare" vegplanane heller ikkje blei realiserte, og er tatt ut av seinare overordna planar, kan ein spørje seg om det var protestane som vann fram eller om det var andre årsaker. Svaret er truleg eit både og. Vegstyresmaktene stod framleis sterkt politisk, men det kan sjå ut som perspektivet i transportplanlegginga blei utvida. Når det skorta på pengar for å gjennomføre vegplanane, og det skulle vise seg at transporten fungerte tilfredsstillande utan at alle dei store prosjekta kom, blei det rimeleg nok reist spørsmål med dei analyse og -planleggingsmetodane som blei brukte. Etter kvart blei det satsa meir på miljøtiltak som trafikkreguleringar, reduserte fartsgrenser i boligområde, gatetun etc. som gav merkbare forbetringar av trafikkmiljøet mange stader.

## Var planane for omfattande eller for avgrensa?

Planlegginga blei kritisert for å vere for omfattande og komplisert. *"Det er ofte blitt hevdet at konsulentenes vidløftige og kompliserte planforslag har virket forsinkende på planarbeidet, spesielt ved sluttbehandlingen i formannskap og kommunestyre."*<sup>31</sup> Det handla ikkje minst om omfattande registreringar og analysar. Om dette har Langdalen peikt på at *"misjonærperioden"* var sterkt prega av systematisk og rasjonelt planleggingsarbeid, der "registreringsdøden" greip om seg. Når det oppstod problem med samarbeid i planprosessen og manglande vedtak i formannskap og kommunestyre, søkte planlegginga lett *"tilflukt til finmasking av registreringsmaterialet."*<sup>32</sup>

På den andre sida hevda mange at planlegginga ikkje tok tak i dei faktiske problema. I Handegårds påpeiking av manglande samanheng mellom den fysiske planlegginga og verkemidla låg ei etterlysing av næringsmessig planlegging som del av den kommunale planlegginga for å skaffe sysselsetting.<sup>33</sup> Trond Thuen og Cato Wadel meinte at økonomiske og administrative verksemder har mange *"ofte utilsiktede, implikasjoner for det sosiale system som det lokale samfunn utgjør."*<sup>34</sup> Regelverket

<sup>29</sup> Bakklandet velforening (1976): *Bakklandsavisa* nr. 1/1976.

<sup>30</sup> Arbeidet med NVP II gjekk føre seg i åra 1972-77 i 72 byar og tettstader med meir enn 5.000 innbyggjarar

<sup>31</sup> Arge, Njål et. al. (1976): *Generalplanarbeidets framdrift og organisering*. NIBR arbeidsrapport 11/76. NIBR, Oslo, s. 57.

<sup>32</sup> Langdalen (1991), s. 8.

<sup>33</sup> Handegård (1978), s. 376.

<sup>34</sup> Thuen, Trond og Cato Wadel (red. 1978): *Lokale samfunn og offentlig planlegging*. Universitetsforlaget, Oslo, s. 7.

gjorde det vanskeleg å la lokalt definerte problem og oppgåver bli overordna premiss. Thuen og Wadel argumenterte for intersektoriell planlegging, med bruk av *"den etter hvert omfattende samfunnsvitenskapelige innsikt om sammenhengen mellom samfunnsendring og problemforståing til å forebygge noen typer av problemer."*<sup>35</sup>

## Ekspertplanlegging

### *For innvikla og vitskapleg*

I kritikken av planlegginga ligg òg ei oppfatning om kompliserte metodar i planarbeidet. Ekspedisjonssjef i Kommunal- og arbeidsdepartementet Thor Skrindo, som var sentral i oppbygginga av planleggingas organisering, gav rundt 1970 uttrykk for at ho var for vitskapleg og for lite praktisk retta.<sup>36</sup> Det er ikkje problem å sjå at det kunne vere ei viss motsetning i kravet om fagleg godt grunnlags- og planmateriale, og ønsket om forståelege og operative planforslag.

Karl Otto Ellefsen har gjort greie for korleis trua på *"rasjonale, vitenskapelig begrunnede beslutninger basert på en allsidig kunnskapsinnhenting lå til grunn for det funksjonalistiske synet på byplanlegging."*<sup>37</sup> Han nemner særleg naturvitskapleg måte å behandle byggehøgde, orientering og solvinklar på, vektlegginga av flyt og hierarki i trafikkmonsteret, og vitskapleg handtering av arealkontrollen.

Ut frå interessa for sosiologi blei det samla inn samfunnsmessige data utan at ein heilt visste kva dei skulle brukast til i plansamanheng.<sup>38</sup> Meir konkret handla dette om koplinga mellom den økonomiske og den fysiske sida av planlegginga, ved analysar av befolkning, sysselsetting og næringsliv, og spesifiserte prognosar som grunnlag for arbeid med arealbruk og transport.

I kritikken av ambisjonar, omfang og metodar ligg dei diskusjonane om planleggingsteori som kom til Norge på 1970-talet og *"angrepet på "den rasjonalistiske planleggingsmodell", kritikk overført fra amerikansk planleggingsteoretisk diskusjon, ... Situasjonen viste at det var stor avstand mellom teoretikere og praktikere."*<sup>39</sup> Dette er nærare omtalt i *Kapittel 3 Planleggingas eigenart - teorigrunnlag*.

### *Dyre konsulentar frå byen*

Bruken av konsulentfirma i planarbeidet blei ofte kritisert. *"Man har vært misfornøyd med kvaliteten på det utrednings- og analysearbeidet som er utført, og man har reagert på honorarene for generalplanutkastene. ...utformet av sørnorske konsulentfirma, noe som uten tvil har gitt kritikken ekstra snert."*<sup>40</sup> Langdalen gjekk i rette med

<sup>35</sup>Ibid., s. 421.

<sup>36</sup>Nic Stabell i samtale med meg 5. mai 1997.

<sup>37</sup>Ellefsen, Karl Otto (1992): "Planlegging for det nye mennesket." I *Årbok for Foreningen for norske fortidsminnesmerkers bevaring* 1992, s. 87.

<sup>38</sup>Ibid.

<sup>39</sup>Langdalen (1991), s. 8.

<sup>40</sup>Handegård (1978), s. 355.

påstanden om "de bortkastede konsulentplanene, som ble liggende i skuffen"<sup>41</sup>, og meinte at det konsulentane gjorde var svært viktig for å kome i gang med planlegginga i kommunar som ikkje hadde denne tradisjonen.

NIBRs undersøking av generalplanarbeidet hadde vist at plan- og vedtaksprosessen tok om lag like lang tid anten kommunen brukte konsulent eller ikkje. Sjølv planarbeidet gjekk raskare med konsulent enn utan.<sup>42</sup> Når mange kommunar brukte konsulent, var det nok oftast fordi dei ikkje hadde kompetanse og kapasitet i kommunen i oppstartingsfasen. Mangel på fagfolk hadde òg vore peikt på som eit problem i forarbeida til lova. Ei anna side ved dette spørsmålet er i kor stor grad ein i kommunane identifiserte seg med planar som var utarbeidde av andre.

### Statiske mønsterplanar

Ein vanleg påstand var at "departementet - og 1960-årenes planleggere mente at generalplanen var en plan som skulle utarbeides en gang for alle, planen med stor P."<sup>43</sup> Ottar Brox sin kritikk av rådande fysisk-økonomisk planlegging og den skissa til *generativ planlegging* han la fram i 1971, bygde på ei oppfatning av at planlegginga gjekk ut på ein-sidedig fiksering av ein fast plan. Dette kalla han *mønsterplanlegging*.<sup>44</sup> Han hevda at den tradisjonelle planprosessen starta med å bestemme seg for ei løysing som òg blir målet for planlegginga. Generativ planlegging skulle utvikle mål ut frå dei valsituasjonane ein har og aktørane faktiske tilpassing; det galdt å fjerne flaskehalsar for ønskt utvikling. Brox ser ut til å ha oppfatta planlegginga som statisk, og han kan tolkast til å avvise fysiske planar som bind framtida.

### Udemokratisk og lukka planprosess

I det som er sagt over, ligg at mange oppfatta planlegginga som eit "spel" mellom planleggarar og leiande politikarar over hovudet på folk flest. Det var til dels dei som blei direkte omfatta av planane, som reagerte, men òg dei mange som engasjerte seg på ideelt og politisk grunnlag. Bak protestane og krava om deltaking låg ein djup skepsis til den rådande vekstpolitikken. Kravet om deltaking i planlegginga kom tydelegast fram i byane der motstanden mot veg- og saneringsplanar og nedbygging av natur- og landbruksareal mange gonger tok form av aksjonar som skapte blest og mediadekning.

### Optimistiske prognosar og urealistiske planar

Det blei reist spørsmål om planane realisme i forhold til gjennomføring. For eksempel blei det hevda at summen av generalplanane befolkningsmålsettingar ville gje ei dobling av folketalet i landet på få år.

<sup>41</sup>Langdalen (1991), s. 15.

<sup>42</sup>Arge et. al. (1976):, s. 57.

<sup>43</sup>Langdalen (1991):, s. 15.

<sup>44</sup>Brox, Ottar (1971): *Generativ planlegging. Disposisjon til en artikkel*. Nordplan, Stockholm.

Landet var inne i ein sterk vekstperiode med økonomisk oppgang og auke i folketalet; utsiktene var lyse, og kurvene peikte oppover. Ut frå lang tids tendensar i fødsels- og dødsratar kunne ein fyrst på 1960-talet rekne med vidare folkeauke på nesten éin prosent per år. Det ville gje bortimot 5,5 millionar innbyggjarar i landet i 2000.<sup>45</sup> Årsakene til at veksten blei mykje mindre, og at me i dag er ca. éin million færre enn prognosen sa, var ikkje lette å sjå den gong.

Transportøkonomisk institutt undersøkte befolkningsprognosane i 152 generalplanar fram til 1974. Bakgrunnen var mistanke om at "*generalplanene i Norge i liten grad har maktet å skjule utover kommunegrensen med tanke på realisme i målsettingen ...*".<sup>46</sup> Prognosane blei samanlikna med Statistisk Sentralbyrås framskrivning for folkemengda 1972 - 2000. Samla viste generalplanane i desse kommunane eit folketal på ca. 23 % meir enn SSBs tal. Det ville svare til nesten ein million menneske på landsbasis. Bare 20 av dei 152 undersøkte kommunane hadde prognosar tilsvarende eller lågare enn SSB. Dei fleste brukte omtrent same tal for fødsels- og dødsratar som SSB, så skilnaden låg i ulike tal for flyttingar.<sup>47</sup>

Bak måla om sterk auke i folketalet i mange kommunar låg optimistiske forestillingar om vekst, både generelt og ut frå generalplanlegginga og distriktpolitikken. I byane rekna ein med at veksten frå 1950- og 1960-talet ville halde fram, og i landkommunane hadde ein tru på å stanse nedgangen. I tillegg hadde politikarar ein tendens til å vedta meir optimistiske prognosar enn det planleggarane rekna seg fram til.<sup>48</sup>

## Skjematiske og sonedelte planar

Særleg arkitektar kritiserte planane for å vere "skjematiske og todimensjonale". I tidskrifta finn ein ikkje så mykje av denne kritikken; han kom mest fram i ulike møte og seminar. Karl Otto Ellefsen har ved fleire høve drøfta stadforming som del av arkitekturen, og meiner at utsegner "*av typen "nå må arkitekter i fysisk planlegging igjen begynne å interessere seg for form" - faller på sin egen urimelighet.*"<sup>49</sup> Men arkitekturen som eit isolert byplanmessig problem er ikkje ofra interesse i diskusjonane. "*Byen og tettstedets arkitektur er forklart som resultat av en mengde andre påvirkninger (teknikk, trafikk, funksjon) og forsøkt legitimert - ikke som et arkitektonisk problem, men med utgangspunkt i byplanøkonomi, rasjonell arealbruk eller antatt gunstige sosiale konsekvenser.*"<sup>50</sup>

<sup>45</sup> Brofoss, Erik (1962): "Plass for år 2000 - vekst- og strukturendringer i norsk økonomi." I *Kursus 2*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, s. 15.

<sup>46</sup> Strand, Sverre (1975): "Befolkningsprognoser i norske generalplaner." I *Plan og arbeid* nr. 5/1975, s. 206.

<sup>47</sup> Ibid., s. 207.

<sup>48</sup> Nic Stabell i samtale med meg 8. januar 1997.

<sup>49</sup> Ellefsen, Karl Otto (1988): "Stedsforming mot 90-tallet. Problemstillinger i fysisk planlegging på stedsnivå." I *KURSUS 1987: Ny satsing på fysisk planlegging*. Skrift nr. 1988:1. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, s. 85.

<sup>50</sup> Ellefsen (1988), s. 85.

Ein finn element av kritikken i diskusjonar i Arkitektnytt rundt 1970, der særleg redaktør Dag Rognlien gjekk i rette med byutvikling og utforming av drabantbyar med betong og asfalt. Han stilte seg kritisk til planlegging som metode og reiskap. "Svaret .... kan ikke være enda mer av planleggingsprognosene, hittil har de bare blitt mer og mer ødeleggende etter som reguleringen griper om seg." <sup>51</sup> Han uttrykte skepsis til funksjonsdelinga, eller sonedelinga, som blei brukt. <sup>52</sup> Bak utsegnene låg ein diskusjon om dei svenske drabantbyane. Denne diskusjonen fekk ei norsk oppfylging i undersøkinga av Ammerud der uheldige sosiale og miljømessige sider ved slik drabantbyutbygging kom fram. <sup>53</sup>

Den uformelle *soneplanen*, som ofte blei brukt for avgrensa område som del av generalplanen, blei av mange oppfatta som primært ein *sonedelingsplan*. Bygningslova hadde for reguleringsplanar reindyrka slik funksjonell arealbruk med "*formål å skape orden, sikre helse og trivsel, samt styrke byens daglige funksjonsmuligheter,...*". <sup>54</sup> Det var ei slik ordning av våre omgjevnader mykje av kritikken retta seg mot.

Seinare tids kritikk av "den stygge norske tettstaden", eller bygdebyen, er eit utslag av mange arkitektars misnøye med resultatet av planlegginga. Christian Norberg-Schulz analyserte i sine teoriarbeid omgrepet "*sted*", og hevda at dagens menneske er offer for "*stedstap*". <sup>55</sup> Han oppfatta omgjevnadene som kaotiske, og årsaka er "*at vi er blitt offer for tidens "krefter" og lar oss forføre av ferdighusenes "tilbud"*". <sup>56</sup> Norske tettstader blir karakteriserte som "*... utflytende og tilsynelatende formløse. Bygnings-massen er spredt utover jorder og skograbber eller langs innfartsveiene. Hvert hus forholder seg bare til egen tomt; det ser bort fra den helhet det inngår i med annen bebyggelse, ....*". <sup>57</sup>

Denne arkitekturkritikken var ein del av "oppgjeret" med funksjonalismen. Sjølv om mykje av den konkrete kritikken handla om planlegginga i byane, galdt han allmenne prinsipp om blant anna funksjonsdeling og rasjonalistiske metodar i planlegginga.

## Oppsummering

Kritikken var ikkje konsistent og bygde ikkje på ei felles oppfatning av planlegginga på den tida. Men samla sett må han oppfattast som motstand mot rådande politikk, verdi- og fagsyn; det blei reist spørsmål ved verknadene av politikken, og ved prinsipp for korleis me skulle forme våre omgjevnader.

Den politiske dimensjonen i kritikken handla både om manglande demokrati i planleggingsprosessen og om innhaldet i planane. Ekspertplanlegginga med bruk av

<sup>51</sup>Rognlien, Dag (1969): "När skal vi fördubbla?" I *Arkitektnytt* nr 4/1969, s. 62.

<sup>52</sup>Rognlien, Dag (1969): "Boliger i byer." I *Arkitektnytt* nr. 6/1969, s. 109.

<sup>53</sup>Sæterdal, Anne og Torbjørn Hansen (1969): *Ammerud I*. NBI-rapport 58. NBI, Oslo.

<sup>54</sup>Jensen, Rolf H. (1981a): "Framveksten av sonering i moderne norsk byplanlegging." I *Plan og arbeid* nr. 4/1981, s. 198.

<sup>55</sup>Norberg-Schulz, Christian (1986): *Et sted å være*. Gyldendal, Oslo.

<sup>56</sup>Norberg-Schulz, Christian (1992): "Kaos." I *Byggekunst* nr. 5/1992, s. 274.

<sup>57</sup>St.meld. nr. 61 (1991-92) *Kultur i tiden*. Kulturdepartementet, s. 136.



kompliserte metodar overstyrte politiske organ; det var bare dei i kommunen med tilstrekkeleg ekspertise som hadde innverknad. Planane tok ikkje tak i dei reelle problema, særleg ikkje i dei mindre landkommunane, og gav dermed ikkje dei rette løysingane; mange sosialistar såg planlegginga som tilrettelegging for kapitalismen.

I det siste ligg òg kritikk av rådande planleggingsteoriar og -ideologiar; det var sjølv det funksjonalistiske tankegodset og den rasjonalistisk-synoptiske tilnærminga til planlegging som kom i søkelyset. Dette heng igjen saman med metodekritikken. I tillegg til at kompliserte metodar gjorde planlegginga uforståelege for folk flest, handla det om resultatane av metodebruken. Ikkje minst blei prognosane kritiserte for manglande realisme eller at dei førte uønskte utviklingstrekk vidare. Det var ein tydeleg samanheng med den politiske kritikken av resultatane av planlegginga.

Bak det heile kan ein sjå tilløp til ein filosofisk basert kritikk; planlegginga er i seg sjølv umogleg fordi framtida er open, og ein vil aldri kunne sjå alle konsekvensar av menneskelege handlingar. Men dei fleste kritikarane reiste eigentleg ikkje dette grunnleggjande spørsmålet.

# Kapittel 3

## Planleggingas eigenart - teorigrunnlag

I dette kapitlet drøftar eg nokre sider ved planlegginga i lys av ulike teoriar, delvis som allment fenomen og delvis meir retta inn mot den fysisk-økonomiske planlegginga som lova gav grunnlag for. Det blir og retta søkelys på planleggarrolla og aktørane i planlegginga.

Det finst ikkje noko avklara oppfatning eller definisjon av planleggingsbegrepet. Blant anna vil ulike profesjonar oppfatte det ulikt. I mi drøfting tar eg naturleg nok utgangspunkt i den planlegginga som fylgjer av lova; der eg bruker ordet planlegging utan nærare forklaring, er det i med tanke på lova og tradisjonen bak ho.

Historisk bygger norsk planlegging i stor grad på den engelske tradisjonen "*town and country planning*" med tyngdepunkt i areal- og fysisk planlegging. Det er denne tradisjonen for eksempel arkitektar, ingeniørar og jordskifte kandidatane har med seg, og som ligg i botnen av vår planlegginglovgjeving. Folk med samfunnsfagleg bakgrunn tenker gjerne i retning av den amerikanske tradisjonen der planlegginga går på eit breitt spekter av aktivitetar i offentleg sektor. Mykje av diskusjonen og litteraturen vår om planleggingsteori har tatt utgangspunkt i grunnleggjande teoridanning som blei utvikla i USA frå 1960-åra, ofte utan særlege reservasjonar for ulike politiske system og samfunnsforhold. Det var særleg dei med samfunnsfagleg bakgrunn som initierte dei fyrste planleggingsteoretiske diskusjonane i Norge.<sup>1</sup>

Me er i våre diskusjonar ikkje alltid like tydelege på kva slags planlegging me snakkar om. For det eine kan det vere uklart om me meiner den fysiske planlegginga, eller den breiare samfunnsplanlegginga som på engelsk gjerne blir kalla "*comprehensive planning*"? Med dette meiner ein at planlegginga har eit heilskapleg eller altomfattande grep.

For det andre vil det bli oppfatta ulikt kva som ligg i "*comprehensive planning*". Mens dei med utgangspunkt i engelsk tradisjon og fysisk planlegging, prøver å trekke inn ulike sektorar for å sette planane i forhold til samfunnet, har dei med utgangspunkt i den amerikanske tradisjonen, intensjonar om å planlegge samfunnslivet, som er ei form for "sosial ingeniørkunst".<sup>2</sup> Me kjenner igjen framveksten av planlegginga i Norge og intensjonane bak og i lova av 1965 i den fyrste måten å sjå det på. Når så lova seinare har fått namnet "*Plan- og bygningslov*" fortel det at begrepet planlegging i vår tradisjon fyrst og fremst blir knytt til fysisk og fysisk-økonomisk planlegging.

---

<sup>1</sup> Langdalen, Erik (1994): *Arealplanlegging. Form - funksjon - fellesskap*. Universitetsforlaget, Oslo, s. 25.

<sup>2</sup> Holsen, Terje (2000): "Dersom § 20-1 er svaret, kanskje spørsmålet heller burde vært...?" I *Plan* nr. 3/2000, s. 17.

## 3.1 Nokre kjenneteikn ved planlegging

### Planlegging for endring

Eit grunnleggande trekk med planlegging er å legge til rette for og styre endringar i forhold til den utviklinga ein ville fått utan planlegging. Det kan handle om endring frå dagens situasjon eller å bevare dagens situasjon dersom det inneber ei endring i forhold til ei ikkje styrt utvikling.

I gjennomgangen av planleggingas framvekst i vårt land (*Kapittel 5 og 6*) går det fram at ho er i eit dialektisk forhold til samfunnsutviklinga. Det vil seie at ho bygger på det som er, og foreslår endringar som det er politiske intensjonar eller mål om å gjennomføre. Alle former for planlegging skjer på si samtids premisser; den røyndommen planlegginga er retta mot, er den som verkar mest aktuell.<sup>3</sup> I dette ligg at ho tar i bruk den situasjonsoppfatninga, kunnskapen og informasjonen som finst, dei metodane ein rår over, og dei måla og løysingane ein kan tenke seg der og då. Det handlar om at idéar, kunnskapar og interesser blir materialiserte, og representerer verdiar og strukturar som vanskeleg kan fjernast over natta. Fortidas strukturar kan bare brytast brått gjennom revolusjon eller andre dramatiske omveltingar.

I eit sosialdemokratisk perspektiv skjer endringar gjennom gradvis reform.<sup>4</sup> Med utgangspunkt i dei samfunnsmessige rammene som gjeld, og ved å foreskrive målretta løysingar, er ho med på å forme samfunnsutviklinga. Ei utopisk planlegging som bygger på idéar om eit heilt anna samfunn, og som dermed ikkje samspelet med gjeldande overordna ideologi og tilgjengelege verkemiddel, har ikkje påveringskraft, i alle fall ikkje på kort sikt. På den andre sida kan ei planlegging som ikkje foreskriv anna utvikling enn den ikkje planlagde, vanskeleg kallast planlegging.<sup>5</sup> Planlegginga skil seg frå utopiane ved å ha som oppgåve å påverke samfunnets konkrete materielle organisasjon framfor å påverke samfunnsdebatten. Men planlegginga har òg fått fram diskusjonar om samfunnsutviklinga. Der er såleis litt utopi i mange planar, og tilsvarende litt realisme i mange utopiar.<sup>6</sup>

Planlegginga kan ha som formål å allokere eksisterande ressursar til ulike formål, eller ho kan vere innovativ, innretta på å utvikle nye ressursar og strukturar.<sup>7</sup> Behovet for å koordinere og avvege forholdet mellom felles- og individuelle interesser gjev eit viktig teoretisk grunnlag for planlegging. Med referanse til økonomisk litteratur kan ein peike på behovet for å hindre overutnytting av knappe ressursar, sik-

<sup>3</sup> Fiskaa, Helge og August Røsnes (1987): *Plan og resultat. Om endring og gjennomføring av reguleringsplaner*. NIBR-rapport 1987:5. NIBR, Oslo, s. 3.

<sup>4</sup> Veggeland, Noralv (1996): "Det historiske grunnlaget for samfunnsplanlegging. Fra modernisme til postmodernisme." I *Byplan* nr. 2/1996, s. 58.

<sup>5</sup> Fiskaa, Helge (1996): *Bakgrunnen for dagens oversiktsplanlegging i Norge*. Skrift 1996:5. Institutt for by- og regionplanlegging NTNU, s. 2.

<sup>6</sup> Kjærdsdam, Finn (1981): *Byplanlægning og samfundsudvikling*. Serie om offentlig planlægning, nr. 11. Aalborgs Universitetsforlag, Aalborg, s. 19.

<sup>7</sup> Friedmann, John (1987): *Planning in the Public Domain: from knowledge to action*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

re fellesgode, og ha kontroll med eksterne effektar.<sup>8</sup> Implisitt i dette ligg omsynet til fordeling av gode og ulemper.

## Rasjonalistisk-synoptiske intensjonar

I planleggingsteoriens begrep synoptisk og rasjonalistisk planlegging kan ein sjå to dimensjonar i eit planleggingsideal. Den rasjonalistiske dimensjonen går på den instrumentelle og målretta framgangsmåten, og den synoptiske på omfanget eller breidda i planlegginga.<sup>9</sup> I ordet *rasjonalistisk* ligg intensjonen om å nå utpeikte mål gjennom logiske slutningar om samanhengar. I ordet *synoptisk* ligg ein intensjon om heilskap og samanheng mellom ulike geografiske nivå og mellom mange delaspekt.

Allment må planlegging forståast som systematiske førebuingar før noko skal gjennomførast. Lennart Lundquist har definert planlegging som framtidsorienterte prosessar der aktørane prøver å få kontroll for å implementere sine intensjonar.<sup>10</sup> I offentleg planlegging er det oftast snakk om tiltak som har noko å seie for mange, og som ulike aktørar skal vere med på å bestemme. Dermed har planlegginga eit behov for å forklare forslaga på ein forståeleg måte, og forslaga må vere i tråd med aktørars preferansar og mål for å vinne oppslutning. I dette ligg planleggingas *grunnleggande rasjonalitet*; det må vere ein eller annan samanheng mellom situasjon, mål og forslag som blir oppfatta som logisk eller rimeleg.

Ein del av diskusjonane om planleggingsteori har handla om ulike typar rasjonalitet. Tidlegare skilde mange mellom *instrumentell rasjonalitet*, som blei oppfatta i retning av ei lite demokratisk ekspertplanlegging, og *kommunikativ rasjonalitet*, som gjekk på deltaking i planprosessen. Nyare drøftingar bygger på to andre viktige skilje-linjer som kan trekkast opp slik:<sup>11</sup>

- A1) *Instrumentell rasjonalitet*: Vekt på effektiv oppnåing av fastlagde mål.
- A2) *Ikkje-instrumentell rasjonalitet*: Vekt på prosess, dialog uforstyrra av maktforhold, på demokrati og på respekt for enkeltmenneske.
- B1) *Uavgrensa rasjonalitet*: Inneber full tilgang til informasjon (når det gjeld instrumentell rasjonalitet), eller optimal kapasitet for dialog og forståing (når det gjeld ikkje-instrumentell rasjonalitet).
- B2) *Avgrensa rasjonalitet*: Inneber avgrensa informasjon og /eller kapasitet for dialog og forståing.

<sup>8</sup> Sager, Tore (1991): *Planlegging med samfunnsperspektiv*. Tapir, Trondheim, s. 144.

<sup>9</sup> Rasjonalistisk (frå latin ratio) = fornuftsmessig, logisk. Går i planleggingsteorien på logiske slutningar om samanhengar. Synoptisk (gresk) = kortfatta, samantrent, overskodelig. Går i planleggingsteorien ut på samanfating av stor breidd av informasjon og omsyn.

<sup>10</sup> Lundquist, Lennart (1976): "Några synspunkt på begreppet politisk planering". I *Statsvetenskapelig tidsskrift* no. 2/76.

<sup>11</sup> Langmyhr, Tore (1997): *Vegprising som planleggingsutfordring*. Dr.ing.avhandling 1997:121. Institutt for samferdselsteknikk, NTNU, s. 24.

A1 og A2 går mest på spørsmål om målretting og metodar. Ein kjenner igjen diskusjonen om ekspertplanlegging og medverking. B1 og B2 går på omfanget, altså mest i retning av den synoptiske dimensjonen, og ein kjenner igjen diskusjonen om rasjonalistisk eller inkrementalistisk planlegging. I arbeidet med begrepsavklaringar kan ei slik oppdeling i typar rasjonalitet vere nyttig. I praktisk planlegging vil det vere samanhengar mellom dei ved at prosessorientert planlegging òg må vere målretta og ta i bruk kunnskapar om situasjon, løysingar og konsekvensar, samtidig som det vil vere grenser for omfanget av informasjon og dialog.

I forlenginga av dette kan John Friedmanns oppsummering og identifisering av fire forståingsformer hjelpe til å forklare planleggingas intensjonar, innhald og rolle.<sup>12</sup> Den fyrste forståingsforma inneheld teoriar som framstår som instrumentelle, og som representerer ein *rasjonalistisk planleggingsmodell*, karakterisert av ovanfrå-ned-praksis, tru på full oversikt over alle årsaksamanhengar, og tru på optimale vedtak.

Motsatsen er det Friedmann kallar "*sosial mobilisering*" med utgangspunkt i ein nedanfrå-opp-praksis. Planlegginga skjer gjennom mobilisering og medverking av interessepartane i samfunnet, gjennom ansvarleggjering for val av handlingsalternativ og konsekvensar. Historisk har denne forståingsforma hatt innslag av utopisme og populisme, og har representert handlingsorientert samfunnsplanlegging.

Mellom desse ytterformene finn Friedmann to andre; "*sosial læring*" og "*sosial reform*". "Sosial læring" gjennom medverking i handlingsretta planlegging bygger på folkeopplysningstanken og erfaringar frå fagrørsla. Teoriane er i stor grad knytte til organisasjonsutvikling og overførte til samfunnsutvikling. Ei slik forståing ligg bak idéen om sosial mobilisering. "Sosial reform" har med seg mykje tankegods frå rasjonalistisk forståingsform og planleggingsmodell. Teoriane er instrumentelle, men meir pragmatiske, og baserer seg på "*dei små stegs strategiar*", eller inkrementalisme. Planarbeidet går etter oppsette mål, men måla blir justerte under vegg. Planleggingsprosessen definert som "*muddling through*" og som "*mixed scanning*" høyrer til denne forståingsforma.

## Meir enn enkeltvedtak

Veggeland meiner at den inkrementalistiske forståingsforma har vore viktig som grunnlag for politiske vedtak og politisk styring innanfor den sosialdemokratiske tradisjonen.<sup>13</sup> På den andre sida har Karl Otto Ellefsen hevda at planlegginga i vårt land har hatt som formål å kome ut av den inkrementalistiske arbeidsmåten i kommunane, og få meir målretta og langsiktige omsyn inn som vedtaksgrunnlag.<sup>14</sup> Desse tilsynelatande motstridande oppfatningane kan gå på at Veggeland vurderer praksisen og Ellefsen intensjonane med planlegging. Det kan òg vere spørsmål om kva nivå ein ser det heile på. I nasjonal samanheng kan dei enkelte planane sjåast som små steg, men i

<sup>12</sup>Friedmann (1987). Framstillinga mi bygger på Veggeland (1996).

<sup>13</sup>Veggeland (1996), s. 59.

<sup>14</sup>Ellefsen, Karl Otto (1985): *Norsk kommuneplanlegging. Ei planteoretisk drøfting*. Notat nr. 1985:4, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, s. 5.

kommunen vil for eksempel generalplanen vere ein overgripande plan som har intensjon om å gje samanheng i politikken.

Med andre ord reiser det seg spørsmål om kva som er plan og kva som er enkeltvedtak, eller med andre ord kva som skal til for å rekne ein plan for ein plan. Har det med storleiken på eit areal eller omfanget av eit tiltak å gjere? Eller med tidsperspektivet? Det finst ingen definisjon som klargjer spørsmålet. Inger-Lise Saglie har i undersøkinga av generalplanlegginga i Sandefjord og Elverum lagt til grunn den forståinga at ein plan anten må omfatte fleire aktørars vedtak eller at ein og same aktøren gjennom planen legg opp til fleire avgjerder over tid.<sup>15</sup> For kommunen vil den samla planen ha som oppgåve å gje rammer for enkeltvedtaka, både dei kommunen sjølv har hand om og dei andre aktørar har ansvaret for. Dette peiker i retning av at planlegginga har eit grunnleggande synoptisk element i seg; det gjeld anten det handlar om fysisk eller andre former for planlegging.

## Intensjonar om gjennomføring

Innanfor ulike forståingsformer kan planlegginga vere prosjektretta, eller "*planlegging som produksjon*",<sup>16</sup> basert på rigid planrealisering ut frå ein instrumentell rasjonalitet, og mest i tråd med synoptisk planleggingsteori. Eller ho kan vere *prosessretta*, basert på kommunikasjon, læring og korreksjon; det vil seie gradvis reform i tråd med inkrementalistiske prinsipp. Sager har skilt mellom "*planlegging som politikk*", bygd på kommunikativ rasjonalitet, og "*planlegging som integrasjon*", bygd på sosial rasjonalitet. Som regel er det ikkje tale om reindyrka interesse for anten produktet eller prosessen, men spørsmål om kva som blir lagt mest vekt på.<sup>17</sup>

Også andre diskusjonar om planlegging handlar om forholdet mellom prosess- og prosjektorientering. Friedmann legg vekt på at planlegging er ein prosess der kunnskap er kopla til organisert handling.<sup>18</sup> Også andre legg vekt på framgangsmåte, altså prosessen. I dette ligg vel at ein må skilje planlegging som prosess- og planinnhald som prosjektretta. Planlegging som prosess har òg eit mål, og "*er knyttet til en viss grad av forventning om gjennomføring, ellers vil sannsynligvis de fleste si at planlegging har lite for seg.*"<sup>19</sup> Med andre ord; siktemålet med planlegging er å kome fram til ein plan for eitt eller anna, anten det er fysiske tiltak som for eksempel arealbruk og bygningar eller ikkje-fysiske tiltak som for eksempel tilbod til barn eller eldre.

<sup>15</sup>Saglie, Inger-Lise (2000): "Vi holder oss til planen - om arealplanlegging og tettstedsvekst". I Fiskaa og Skjeggedal (red): *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim, s. 68.

<sup>16</sup>Sager, Tore (1992): "Why Plan?" I *Scandinavian Housing and Planning Research* no. 3/1992.

<sup>17</sup>Sager (1991), s. 2.

<sup>18</sup>Friedmann (1987).

<sup>19</sup>Saglie (2000), s. 67.

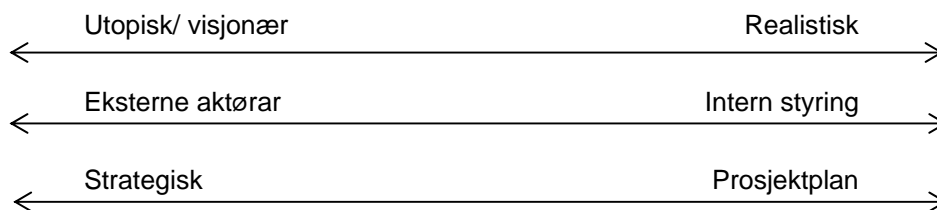
## Tre dimensjonar ved planlegging

Planar kan karakteriserast etter fleire dimensjonar. Ein går på *visjonære* og *realistiske* planar som ytterpunkt. Ein annan går på om planen tar sikte på *intern styring* eller *koordinering av eksterne aktørar*, og ein tredje på plananes *strategiske* eller *prosjekt-karakter*.<sup>20</sup> I tillegg kjem tida inn som ein viktig dimensjon.

Visjonær planlegging rettar seg, som ein forstår, mot andre løysingar enn ein har sett for seg tidlegare. Ho er ikkje realistisk i den forstand at ho ikkje tar utgangspunkt i gjeldande styringsrammer, men representerer idéutvikling som ikkje er bunde av kjende verkemiddel og aktørar. Er idéane gode nok, kan planen bli realistisk ved at aktørar ønsker å investere i han. Utopisk planlegging kan sjåast som visjonær, men går lengre i retning av ikkje gjennomførbar. Den realistiske planen har oftast eit avgrensa tidsperspektiv; blir han ikkje gjennomført, viser det at han ikkje er realistisk.

Den andre dimensjonen om styring internt eller i forhold til eksterne aktørar kan for eksempel gjelde kommunens eigne ansvarsområde eller private utbyggarar, og har samanheng med spørsmålet om realisme. Det seier seg sjølv at planen er meir realistisk når den som står for planen, har kontroll med gjennomføringsmidla, enn når det ikkje er tilfelle. I utgangspunktet treng ikkje spørsmålet om aktørar ha samanheng med tidsperspektivet. Men sjølv med kontroll med gjennomføringa, kan planen bli mindre aktuell med tida dersom føresetnader endrar seg.

Strategiske planar er meint som støtte til framtidige vedtak, og vil vere mindre konkrete enn prosjektplanar som er meir "arbeidsteikningar" for noko som skal gjennomførast i detalj. Prosjektplanen er altså realistisk, og har som regel eit kortsiktig perspektiv. Generalplanen eller kommuneplanens langsiktige del vil naturleg nok ha stor grad av strategisk karakter, og reguleringsplanen eller kommuneplanens kortsiktige del går mest i retning av prosjektplanar.



Figur 3.1

*Slik kan samanhengane mellom tre dimensjonar ved planlegging skisserast.*

<sup>20</sup>Saglie (2000), s. 68.

## 3.2 Fysisk planlegging i teoriperspektiv

Fysisk planlegging, som del av samfunnsplanlegginga, er *produktorientert* fordi ho fører til, eller har som mål å gje konkrete fysiske resultat. Den fysiske planlegginga knyter seg til geografiske område. Ho kan vere visjonær eller realistisk, retta mot interne eller eksterne aktørar og vere strategisk eller prosjektretta. Ho kan vere funksjonelt retta og avgrense seg til nokre emne eller sektorar over fleire forvaltningsnivå. Eller ho kan vere territorielt retta, der ein ser alle emne under eitt for eit mindre område. Fram til 1960-åra var omgrepet særleg oppfatta som byplanlegging.<sup>21</sup>

Arealplanlegging har tyngdepunktet sitt i fysisk planlegging, med vekt på disponering av arealressursane. Begrepet gjev språkleg assosiasjon til bare to dimensjonar, men som fagleg term handlar det om romleg planlegging. Sjølv om utgangspunktet er dei arealmessige sidene, kan arealplanlegginga sjølvsagt ikkje skiljast skarpt frå andre disiplinær og saksområde i samfunnsplanlegginga. Arealplanlegginga hentar premisane sine frå, og gjev premissar til økonomisk, sosial og kulturell planlegging.<sup>22</sup> Den fysiske planlegginga handlar om å legge til rette for dei funksjonane som trengst, lokaliserte på ein god måte, å dimensjonere areala, ordne kommunikasjonar, og gje form til dei fysiske omgjevnadene ut frå funksjonelle, estetiske, trivselsmessige, økonomiske og økologiske omsyn. Denne verksemda er i planleggingslitteraturen òg kalla omgjevnadsproduksjon.

Den fysiske planlegging skil seg frå anna offentleg planlegging på fleire måtar som får konsekvensar for både siktemålet med planlegginga og arbeidsmetodane. Den grunnleggjande skilnaden ligg i at fysisk planlegging er retta mot den mest konkrete delen av dagleglivet vårt; det fysiske rommet som omgjev oss med element som grunnareal, vatn, luft, bygningar, vegar, leidningsnett og det økosystemet dei er del av. Planlegging er nødvendig for at omgjevnader kan nyttast til menneskeleg verksemd, med krav til funksjonalitet og opplevingar.<sup>23</sup> Dette gjev fysisk planlegging sterkare legitimeringsgrunnlag enn delar av offentleg planlegging som i større grad er avhengig av utviklingsbestemte eller konjunkturpåverka behov.

Ein annan og viktig skilnad er at omgjevnadsgode er arealfaste, med alle dei avgrensingane det inneber for endring til andre gode.<sup>24</sup> Etter som eit areal har ein viss storleik, vil utviding av eit bruksformål gå ut over eit anna. Med endra behov og ønske skjer endringar i det fysiske rommet. Bare unntaksvis kan eit areal brukast til fleire formål. For eksempel blir parkar, parkeringsplassar og kyrkjebygg til vanleg plasserte kvar sine stader, og det oppstår eit transportbehov.<sup>25</sup>

Ein tredje skilnad går på at omgjevnadsgoda er relativt varige, i motsetnad til mange andre gode som blir til gjennom offentleg planlegging.<sup>26</sup> Bymessige element,

<sup>21</sup>Langdalen, (1994), s. 17 f.

<sup>22</sup>Ibid.

<sup>23</sup>Allison, Lincoln (1986): "What is Urban Planning for?" I *Town Planning Review* nr 57, 1986/1.

<sup>24</sup>Lichfield, Nathaniel and Haim Darin-Drabkin (1980): *Land Policy in Planning*. Georg Allen & Unwin, London.

<sup>25</sup>Fiskaa og Røsnes (1987), s. 11 f.

<sup>26</sup>Needham, Barrie (1977): *How Cities work*. Pergamon Press, Oxford.



som for eksempel gatenett og byggeområde, kan vare like lenge som byen sjølv. Bruksformålet for eit areal kan endrast, men kan vere bortimot irreversibelt i den forstand at omgjevnadene sjeldan blir tilbakeførte til tidlegare tilstand. Påverking av åtfærd blir ikkje bestemt så mykje av omgjevnadene i seg sjølv som av samfunnsmessige forventningar og verdiar som goda til ei kvar tid blir tillagt.<sup>27</sup>

Ein fjerde skilnad går på at fysisk planlegging ikkje kan halde seg innanfor institusjonsfastlagde avgrensingar på same måte som for eksempel helse-, sosial- eller kultursektoren. På dette punktet kan fysisk og økonomisk planlegging samanliknast. Grunnen er at fysisk planlegging har som siktemål å skape funksjonell og opplevingsmessig heilskap, og at planreiskapane i større grad enn i anna planlegging må brukast som koordineringsverktøy for ulike sektorar.<sup>28</sup>

Det er hevda at den kommunale planlegginga i Norge fram til nokre år inn i 1970-talet primært var retta mot dei fysiske omgjevnadene. Generalplanen var ein fysisk utbyggingsplan med retningslinjer for arealbruk og kommunalteknisk utbygging.<sup>29</sup> Reguleringsplanane var reint fysiske planar for arealbruk, bygningar og anlegg. Dette er, som det vil gå fram seinare i arbeidet, eit for snevert syn på fysisk planlegging. Generalplanen var, sjølv om dei fysiske sidene skulle vektleggast, meint som både mål og middel for å få ei utvikling innan alle sektorar. Han var ei konkretisering av kommunal politikk og eit instrument for klarlegging av prioriteringar.

### 3.3 Planlegging i lys av reguleringsteori

Den franske reguleringsteorien kan vere eitt nyttig bidrag til å forstå offentleg planleggings funksjon i samfunnet betre. Teorien ser på kreftene bak planlegging og regional utvikling i lys av konkurranse mellom private foretak, politikk og regulering, knytt til geografiske område. Han bygger på begrepa *teknologisk paradigme*, *akkumuleringsregime* og *reguleringsmåte*, med grunnlag i utviklinga av kapitalismen fram mot eit tidsskilje ca. 1970. Det teknologiske paradigmet handlar om produksjonsmåttane i samfunnet, og er karakterisert av taylorisme, eller arbeidskontroll, arbeidsdeling og mekanisering. Akkumulasjonsregimet omfattar prinsipp som balanserer produksjons- og forbruksvekst i kapitalistiske land, med sikte på stabil økonomisk vekst og breiast mogleg marknad. Reguleringsmåtar omfattar dei mekanismane som blir brukte for å balansere produksjonen og forbruket. Reglane skal regulere forholdet mellom kapital og arbeidarar, og mellom ulike næringssektorar, og skal få aktørane til å tilpasse seg i tråd med generelle prinsipp som definerer det teknologisk paradigmet. Reglar i form av lover, avtalar, og felles haldningar, verdisyn og vanar, skal verke til at private avgjerder blir koordinerte for å skape orden i økonomien.<sup>30</sup>

Oppbygginga av velferdsstaten kan sjåast i lys av denne teorien. Ved å auke kjøpekrafta i breie lag av folket la ein grunnlaget for stabile og veksande marknader som

<sup>27</sup>Fiskaa og Røsnes (1987), s. 2.

<sup>28</sup>Ibid., s. 3.

<sup>29</sup>Ellefsen (1985), s. 7.

<sup>30</sup>Kalsaas, Bo Terje (1996): *Å forstå regional planlegging i lys av den franske reguleringsteorien*. Forelesningsnotat 12.11.1996, Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU.

gjorde det mogleg å utnytte industriens kapasitet til auka produksjon. Colbjørnsen og Sømmes treårsplan, som blir nærare omtalt i *Kapittel 5*, kom etter lang økonomisk krise og var i tråd med Keynes' framveksande økonomisk teori. Denne teorien gjekk ut på statleg tilrettelegging og intervensjon for å stimulere næringslivet, kombinert med fordelingsmekanismer som skulle sikre kjøpekraft hos folk flest. Som grunnleggande teori og praksis var dette gangbart til utpå 1970-talet.

I tråd med den franske reguleringsteorien kan fysisk planlegging sjåast som ei forlenging av den statlege reguleringsmåten, uttrykt særleg gjennom plankravet i alle kommunar og fylke. Kommune- og fylkesplanlegginga gjev ikkje ordrar, men dreg opp mål og retningslinjer, gjev råd for harmonisering av investeringsplanar og interessekonfliktar, utarbeider informasjonsgrunnlag osv. Ein annan og nyare tradisjon er tiltaksplanlegging og tiltaksarbeid, som meir er ein nedanfrå-opp-strategi driven fram lokalt. Spenningsfeltet ligg i motsetninga mellom sentrale krav til effektivitet og lokale krav om å oppretthalde eksisterande busettingsmønster. Det er i hovudsak gjennom fysisk planlegging staten prøver å implementere distriktpolitikk, bypolitikk, næringspolitikk, boligpolitikk osv. Planlegging av arealbruk og fysiske strukturar legg til rette for å kunne handtere økonomisk vekst i tråd med akkumulasjonsprinsippet. På denne måten er planlegginga ein del av samfunnets reguleringsmåte og harmonisering av interessemotsetningar innanfor rådande produksjonsmåtar og maktforhold.<sup>31</sup>

### 3.4 Planleggingas begrepsmessige kjerne

Eit grunnleggande kjenneteikn med planlegginga allment er, som påpeikt tidlegare, sjølvstøtt at ho skal medverke til å få ei anna utvikling enn den ein truleg ville fått utan planlegging. Intensjonen er at den planlagde utviklinga skal vere betre enn den ikkje planlagde. Vidare tar planlegginga som prosess sikte på å kome fram til ein plan som er i tråd med behov og ønske, og som det er meininga skal gjennomførast. Dette krev samanheng mellom situasjon, overordna mål og løysingar som blir oppfatta som fornuftige. Planlegginga er altså både prosess- og produktorientert.

Terje Skjeggedal har drøfta planleggingas rasjonalitet i forhold til det han kallar "*planleggingas begrepsmessige kjerne*". Han hevdar at det bare er "*mål-middelorienterte, eller konsekvensorienterte, beslutninger retta mot framtida, som kan regnes som planlegging.*"<sup>32</sup> Ut frå det kan ikkje inkrementalismen opphøgast til normativ planleggingsteori fordi han eigentleg ikkje gjer anna enn å forklare dei avgrensingane rasjonalistisk planlegging i praksis står overfor. Stegvis planlegging er avgrensa, og nærmar seg den ad-hocverksemda planlegginga skal hjelpe til med å unngå.<sup>33</sup> Planlegginga går ut på å handtere fleire forhold samtidig, og må skiljast frå enkelt-handlingar som ikkje har store framtidige konsekvensar ut over handlinga. Med dette kan ein hevde at planlegginga har synoptiske intensjonar, som er ein del av den be-

<sup>31</sup>Kalsaas (1996), s. 4.

<sup>32</sup>Skjeggedal, Terje (1995): *Arenamodellen - en teoretisk og praktisk utveg for kommunal planlegging?* Paper. Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer, s. 3.

<sup>33</sup>Fiskaa, Helge (1993): *Planleggingas synoptiske ambisjonar. Ei drøfting av det norske planleggingssystemet.* Notat nr. 1993:3, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, s. 4.

grepsmessige kjernen. I vår fagtradisjon har planlegginga utspring i den fysiske planlegginga, og har fått utvida sine synoptiske intensjonar ved fyrst å samspele med økonomisk planlegging, og i seinare tid omhandle store delar av samfunnslivet.

### 3.5 Planleggarrolla

For å nærme seg ei forståing av korleis planarbeidet fungerte i Nic Stabells samtid, kan det vere nyttig å sjå allment på planleggarrolla i forhold til det vedtakssystemet ho er ein del av, og den konteksten planlegginga gjekk føre seg i. Åtferd og tenkemåtar i planlegginga er påverka frå to sider; utanfrå ved krav, støtte og forventningar frå samfunnet, og innanfrå i form av planleggjarens utdanning, fagmiljø, sosiale bakgrunn osv.<sup>34</sup> Grunnleggjande i dette er den rådande fagtradisjonen.

Ein må òg sjå planlegging som ein politisk prosess, både ved at dei folkevalde gjer vedtak og at planutforminga inneheld val og prioriteringar som handlar om verdier. Dermed er planleggjaren både "ekspert" og må spele ei politisk rolle, "*og fagmannen må ta stilling til omgivelsene og de andre aktører i sin virksomhet.*"<sup>35</sup>

Richard S. Bolan har drøfta planleggarrolla allment med utgangspunkt i eit skilje mellom teori og praksis.<sup>36</sup> Teoriar er kjenneteikna av abstrahering og generalisering, mens praksis er prega av det særskilde i ulike plansaker. I ei plansak samspele planleggjaren med andre innanfor gjeldande normer og verdier, og med utgangspunkt i fagets teorigrunnlag. Teoriane er både allmenne for faget, "*abstrakt teori*", og spesielle for praktisk planlegging, "*bruksteori*". Dei er del av fagets kunnskapsgrunnlag og kultur, og spesielle for den enkelte aktør. Praktikarens bruksteori blir utvikla gjennom samarbeid med andre aktørar, ut frå konkrete situasjonar i ulike plansaker, og hans egne eigenskapar og handlingar.

Donald A. Schön bruker begrepet "*refleksjon i handling*" (Reflection-in-Action) når han drøftar korleis kunnskap og evner blir utvikla gjennom handlingar.<sup>37</sup> Etter ein teknisk rasjonalitet møter praksis problem som blir undersøkte gjennom forskning, og denne forskinga gjev kunnskap som så kjem til nytte i praksis. Men kunnskap og dugleik blir òg ofte utvikla på ein mindre systematisk og medviten måte, gjennom prøving og erfaring. I erfaringsutvikling ligg "*teori i handling*", og ein nærmar seg Bolans "*bruksteoriar*". Desse skil seg frå "*abstrakt teori*" på to måtar. For det eine møter planleggjaren verda som ein heilskap, og kan ikkje avgrense på same måte som i "*abstrakt teori*". For det andre må han syntetisere heile breidda av kunnskap og erfaring, og ta på seg ansvar for handling.<sup>38</sup> Refleksjon i handling kan samanliknast med det andre kallar "*taus kunnskap*" eller "*erfaringskunnskap*".

<sup>34</sup>Mydske, Per Kristen (1978): *Planleggerrollen*. NIBR-notat 1978:20. NIBR, Oslo, s. 1.

<sup>35</sup>Røe, Bjørn (ca. 1990): *Aktører og roller i samfunnsplanleggingen*. Forelesingsnotat til fag 14004 Planleggingsslære. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

<sup>36</sup>Bolan, Richard S. (1980): "The Practitioner as Theorist. The Phenomenology of the Professional Episode". I *APA Journal*, July 1980.

<sup>37</sup>Schön, Donald A. (1983): *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. Basic Books, New York.

<sup>38</sup>Bolan (1980), s. 271.

Allment kan ein skilje mellom fire ulike roller i offentleg planlegging og forvaltning; *politikar, forvaltar, planleggjar og forbrukar*. Rollene er langt på veg gjevne ut frå det systemet dei er delar av.<sup>39</sup> Etter ein "idealmmodell", som planprosedyrane i bygningslova av 1965 bygde på, er vekta lagt på kommunikasjon mellom planleggjar og politiske organ. Ulike offentlege instansar skulle vere med i arbeidet, og grunneigarar og andre rettshavarar skulle gjennom samarbeid sikrast rettstryggleik.

Ein slik "idealmmodell" er ikkje i samsvar med den faktiske situasjonen, fyrst og fremst fordi han ikkje fangar opp behovet for breiare deltaking og situasjonar med usemje. Han bygger på ei forestilling om at politikarane representerer folkemeininga. Dette er problematisk fordi politikarrolla er konfliktfylt. Politikaren representerer sær- eller gruppeinteresser som er legitimerede gjennom grunnlaget for partia, og skal samtidig ivareta fellesinteresser, som er eit overorda felles siktemål. I konflikter vil politikarane gjerne binde framtida minst mogleg; i strid med planleggingas eigentlege mening.<sup>40</sup> Dette gjeld ikkje minst i forhold til fysisk planlegging der gjennomføring oftast er irreversibel.

Planleggingas rasjonalitet ligg i mål-middelorienteringa, endringsinnretting, analytiske metodar, og kunnskap om løysingsalternativ og årsaksamanhengar. Samtidig er planleggingas legitimitet tufta på politiske vedtak og signal. Planleggarrolla kan vere konfliktfylt når desse to grunnlaga for planlegging ikkje samsvarar. Denne konflikten kan òg relaterast til spørsmålet om verdinøytralitet eller ikkje. Vanleg oppfatning har endra seg frå ei forestilling om den verdinøytrale planleggaren til ønsket om at planleggaren viser verdigrunnlaget sitt som del av beslutningsgrunnlaget.<sup>41</sup>

Forbrukarrolla kan vere problematisk fyrst og fremst fordi "idealmmodellen" bygger på at folks interesser blir representerte av dei folkevalde, mens brukarane i praksis står i direkte kontakt med politikarar og fagleg forvaltning. Dette skjer ofte gjennom organisasjonar eller korporative organ. Ein har inga styring med om denne kontakten og påverkinga er representativ. Tvert imot er det visse grupper som er særleg representerte i korporative organ, og andre er sjeldan eller aldri deltakarar.<sup>42</sup> Dette er ein hovudgrunn til at det etter kvart kom krav om brei medverking i planprosessen. Planlegginga kunne ikkje lenger vere eit spel mellom planleggjarar og politikarar, det måtte bli eit "trekantspel" der folk òg var med.

Nic Stabells rolle som planleggingskonsulent for kommunane passar ikkje heilt inn i det som er sagt om planleggarrolla ovanfor, men blir nærare klarlagt i omtalen av aktørar i neste delkapittel.

### 3.6 Nic Stabells kontor som aktør i planlegginga

I forlenginga av det som er sagt ovanfor, ser ein at Nic Stabells innsats og kompetanse som praktiskar må sjåast i forhold til samarbeid med kollegaer, ulike personar og

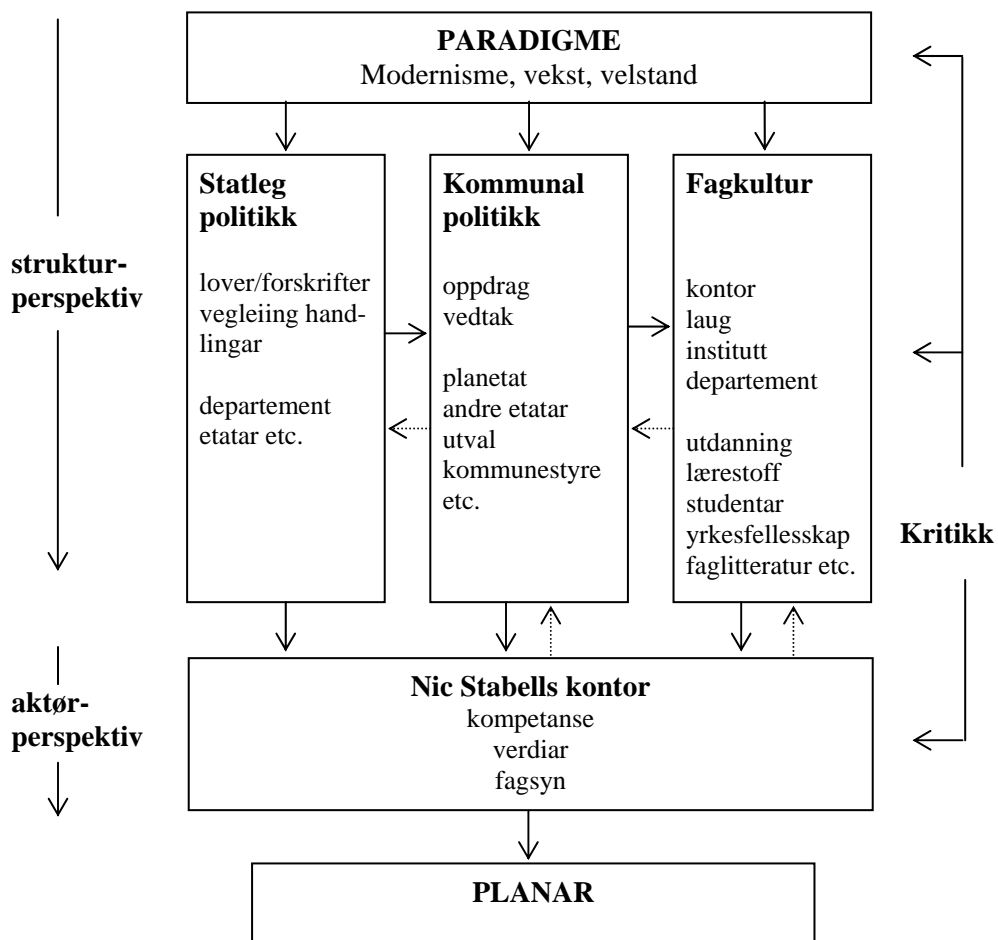
<sup>39</sup>Baldersheim, Harald (1977): "Interesser og politisk-administrativ organisasjon". I *Plan og arbeid* nr. 5/1977.

<sup>40</sup>Mydske (1978), s. 4.

<sup>41</sup>Langdalen (1994), Oslo, s. 31.

<sup>42</sup>Ibid., s. 10.

organ i kommunar, fylke og departement osv., og på grunnlag av politisk behandling av plansakene. Sett frå planleggjarens ståstad er han aktør som handlar innanfor ein struktur. Dette er forenkla skissert i figur 3.2 med utgangspunkt i Nic Stabells kontor som aktør.



Figur 3.2

Forenkla framstilling av samspelet mellom aktør- og strukturnivået sett frå Nic Stabells kontor som ståstad.

Problemstillingar omkring forholdet mellom aktør og struktur kan førast ned til det klassiske spørsmålet om viljens fridom og omgjevnadsbestemte tankar og handlingar. I praksis avgjer planleggjaren sjølv kva forslag han vil legge fram, men planutform-

inga tar omsyn til omgjevnadenes, eller strukturanes krav. Det er eit empirisk spørsmål i kor stor grad planleggjarens vilje eller strukturelle omsyn ligg bak ulike planars innhald.<sup>43</sup> Planleggjarens kunnskapar, haldningar og evner er igjen påverka av det kulturmønsteret han er ein del av, blant anna profesjonens kultur. Ulike planleggjarar vil bli påverka ulikt av ulike strukturar på ulike nivå, i forhold til sine personlege eigenskapar og andre forhold.

Men påverkainga går andre vegen òg. Strukturar endrar seg over tid på grunnlag av utviklinga i kunnskap, fagsyn og haldningar på aktørnivået. Det vil alltid vere eit dialektisk eller dualistisk forhold mellom aktør og struktur. Struktur er både ein reiskap for og eit resultat av den aktiviteten han organiserer.<sup>44</sup>

Kva som kan definerast som aktør eller struktur, er avhengig av nivået i ein analyse. Det som må reknast som aktør på eit nivå, kan opptre som struktur på eit anna nivå. I denne undersøkinga er det rimeleg å rekne Nic Stabells kontor som aktør, sjølv om ein kunne sjå Stabell sjølv som aktøren og medarbeidarane som del av strukturen. Nic Stabell har i fleire samtalar tona ned si eiga rolle og framheva samarbeidet med dyktige medarbeidarar på kontoret og instituttet som viktig for arbeidet sitt. Det må likevel peikast på at Stabell var bindeleddet mellom fagmiljøet på instituttet og kontoret. Ein kunne òg sjå den enkelte saksbehandlar på kontoret som aktør. Men når det var fleire medarbeidarar i kvart planarbeid, og dei dessutan hadde planutdanninga si frå instituttet, er det rimeleg å sjå dei som ein samla fagkultur. I tillegg skjedde planlegginga i dei politiske og faglege kontekstane som galdt i tida. Dette må ikkje tolkast slik at planarbeida er einsidige resultat av medarbeidarar og ytre forhold, eller struktur. Det handlar om eit samspel der Stabell var ein sentral deltakar på fleire arenaer i planarbeid og fagleg utvikling.

Kontoret stod i eit forhold til omverda, som var den faglege kulturen, rådande politikk, oppdragsgjevarar, departementet, fylke, lover og forskrifter etc. Planane er påverka utanfrå av overordna samfunnsmessige, politiske og kulturelle haldningar og diskusjonar i tida. Desse kjem til uttrykk i den statlege og kommunale politikken og i den fagkulturen og kunnskapsverda som galdt. Konkret er planane resultat av plankonsulentens arbeid, reglar og vegleiing, og planprosessen i kommunane.

Definisjonen av aktør og struktur er òg avhengig av ståstad. Om ein byter perspektiv i forhold til det som er sagt over, vil det som framstår som struktur i figuren, vere forma av ulike aktørar. For eksempel var ulike personar og organ i kommunen ut frå sine aktørroller med på å forme strukturen planleggjarane arbeidde innanfor.

Over det heile ligg det "usynlege" paradigmet, eller haldningar og tenkemåtar i samfunnet, og fagsyn og arbeidsmåtar i planlegginga. Det overordna paradigmet var vekst- og velstandspolitikken gjennom industrireising, modernisering og effektivisering, og utbygging av offentlege velferdsordningar. Når vekstpolitikken møtte den fyrste motbøren i denne tida, og måla blei mindre eintydige og klare, er det rimeleg å sjå diskusjonen og kritikken som ei påverkingskraft slik det er skissert i figuren.

<sup>43</sup>Folkesdotter, Gärd (1987): *Nyttans tjänare och skönhetsens riddare. Hur arkitekter som författare till översiktliga planer 1947 - 1974 förhållit sig till professionens överordnade värden*. Statens institut för byggnadsforskning, Gävle, s. 13.

<sup>44</sup>Giddens, Anthony (1987): *Social theory and modern sociology*. Polity Press, Oxford, s. 61.

I forhold til planlegging handlar den statlege politikken både om vedtak og handlingar som verka direkte inn på planleggingssituasjonen, lover og forskrifter som galdt, og den rettleiinga som blei gjeve for planlegginga, slik det er gjort nærare greie for i *Kapittel 6 Mot landsomfattande planlegging*. Den kommunale politikken handlar òg om dei vedtaka og handlingane som var med på å gje føresetnader for planlegginga, dei føringane som låg i planleggingsoppdraget, og den påverkinga politikarane og andre i kommunane hadde på planutforminga under vegs i prosessen. Fagkulturen handlar om det fagsynet, dei haldningane og den kunnskapen som var rådande i tida, slik det kom til uttrykk blant anna i fagorganisasjonane, tidsskrifta og litteraturen, i utdanninga og samarbeidet med studentane.

Det er ikkje siktemålet med arbeidet mitt å undersøke systematisk og grundig på kva måte eller i kor stor grad ulike delar av strukturen eller aktørar har verka inn på planutforminga, men blant anna i *Kapittel 11.2 Ekspertplanlegging?* blir det gjort litt greie for deltakarar i arbeidet. Det blir heller ikkje gjort omfattande forsøk på å påvise eventuelle endringar gjennom dei åra planarbeidet gjekk føre seg, sjølv om det kunne ha vore av interesse å sjå på eventuelle verknader av plankritikken.

Som peikt på blant anna i *Kapittel 1.3 Nic Stabells omfattande planarbeid* er det grunn til å meine at kontoret som aktør i ein fagleg og samfunnsmessig kontekst var godt i samsvar med og kanskje litt i førekant av tidas oppfatningar, og diskusjonar og faglege utvikling. Planane er truleg nokså representative for tidas planlegging og samtidig nyvinnande på nokre område. Spørsmålet om representativitet er nærare drøfta i *Kapittel 4.1 Historie- og eksempelstudie*.

# Kapittel 4

## Forskningsdesign, metode og kjelder

### 4.1 Historie- og eksempelstudie

Undersøkinga mi er meint som ein historisk studie av planlegginga etter bygningslova i Norge i ein kortare periode. I dette ligg to element; for det eine ei undersøking av statens intensjonar bak den landsomfattande planlegginga, og for det andre ein studie av den fyrste praktiseringa av ho ved hjelp av nokre få generalplanar. Arbeidet støtter seg såleis på metodar frå både på historievitskap og eksempelstudie.

#### Om den historiske tilnærminga

I utgangspunktet må historiske undersøkingar sjåast på som andre typar vitskap; ein vil finne svar på eit eller anna ein spekulerer på. I arbeidet vil det vere eit vekselspel mellom spørsmål og svar. *"Man kan si at spørsmålet går forut for det svar som gis. På den annen side vil alltid et gitt spørsmål ha sin forutsetning i et sett av etablerte påstander, dvs. svar på andre spørsmål."*<sup>1</sup> Og på same måten som i mange andre disiplinær kan ein oftast ikkje hevde "bevis" ut over avgrensa faktiske forhold; svara kan bli reviderte eller supplerte gjennom andre studiar og/eller tolkingar. Kravet til forskning blir dermed at ho er etterprøvbar gjennom opne kjelder.

Det mest karakteristiske ved ei historisk behandling av fenomen er at dei blir sette i ein bestemt tidssamanheng, innanfor bestemte tidsrom, og dermed tidsmessig i forhold til andre fenomen. I dette ligg eit skilje frå dei fleste andre vitskapar; sjølv om òg biologi, geologi etc. kan operere med tidsperspektiv er ikkje det fagets utgangspunkt. Tilsvarende kunne ein godt hevde om planlegging. Det er ein eigen disiplin, men manglar eigne forskingstradisjonar; forskning innan planlegging bygger på, eller tar i bruk metodar frå andre disiplinær.

I dette tilfelle tar den delen som handlar om planleggingas framvekst og statens intensjonar, med seg tidsperspektivet og prøver å identifisere viktige endringar på vegen. I den delen som går på planeksempel, er planane drøfta ut frå korleis dei blei til slutt. Når eg ikkje har lagt opp til å undersøke eventuelle endringar i Nic Stabells planarbeid over tid, har det to grunnar. For det eine vil eg auke representativiteten ved å bruke fleire eksempel innanfor omtrent same tidsrom; arbeidet med dei fem planane gjekk føre seg samtidig og dei blei ferdigstilte innanfor litt over to år. For det andre gjev det tilgjengelege planmaterialet dårleg grunnlag for å identifisere eventuelle endringar under vegg. Eg vil likevel nemne nokre endringar ein kan finne indikasjonar på i planmaterialet.

---

<sup>1</sup> Dahl, Ottar (1988): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. 3. utgave. Universitetsforlaget, Oslo, s. 13.



Det finst ulike former for historieskriving. På den eine sida har ein skildringar av hendingar eller personar med vekt på det konkrete og "partikulære", og på den andre sida undersøkingar som tar sikte på å forklare idéar og strukturar som dei "partikulære" hendingane kan forståast innanfor.<sup>2</sup> I denne studien kan undersøkinga av fem generalplanar sjåast mest i retning av den fyrste forma, og framstillinga av intensjonane bak bygningslova og implementeringa av ho mest i retning av den andre forma. Samanhengen ligg i forsøket på å forstå planeksempla innanfor ein samla kontekst. Konkrete, "partikulære" undersøkingar har nært slektskap med eksempelstudiar.

Spørsmåla bak ei undersøking kan vere meir eller mindre presise; ein kan skilje mellom *opne* og *kritiske* spørsmål. Opne spørsmål, som inviterer til alternative svar eller forklaringar, går i retning av ei induktiv tilnærming. Kritiske spørsmål er ute etter eit meir presist ja eller neisvar til ein påstand, og går i retning av deduktiv tenking. Denne undersøkinga tar utgangspunkt i ei induktiv tilnærming ut frå blant anna plankritikken ved å stille opne spørsmål i problemstillingane i *Kapittel 1*. Ved ei viss presisering av spørsmåla i *Kapittel 4.2* går dei meir i retning av kritiske spørsmål, men er framleis nokså opne.

## Eksempelstudie som metode

Eit kjenneteikn ved eksempelstudiar er at ein må vere varsam med generaliseringar. Dette er sjølvsagt avhengig av kor representative eksempla er; det kan ein strengt tatt bare finne ut gjennom undersøkingar av andre saker. Ved eit gjennomtenkt val av eksempel, kan ein altså rekne med større eller mindre grad av representativitet, men ikkje vite det sikkert. Som tidlegare omtalt er det grunn til å tru at planarbeida frå Nic Stabells kontor generelt var nokså representative for planlegginga i perioden.

To forhold er særleg viktige for å kategorisere eksempelstudiar i forhold til andre forskingsstrategiar. Ein eksempelstudie undersøker eit eksisterande fenomen i den verkelege samanhengen det står i, og grensene mellom fenomen og samanheng, eller kontekst, er flytande.<sup>3</sup>

Dette stemmer brukbart med opplegget i denne studien ved å sjå på planlegginga i forhold til samtida slik ho framstår gjennom studiar av planleggingas framvekst i samfunnsmessig og fagleg lys fram til omkring 1965. Undersøkingane viser at sjølve planlegginga som fenomen og innhaldet i ho er nært samanvevd med politisk og kulturell utvikling i samfunnet.

Det er ikkje uvanleg å knyte eksempelstudiar opp mot kvalitative metodar der det blir lagt vekt på samtaleintervju, observasjonar og tilsvarande teknikkar. "*Case-studier er ikke basert på store tall, men heller på lang tid i feltstudier, som gir grundighet, dybde og et nært forhold til det som blir utforsket. ... Metodene er i stor grad avhengig av forskerens ferdigheter i mellommenneskelige forhold. Man må være god til å stille spørsmål og enda bedre til å lytte.*"<sup>4</sup> Men det er ingen grunn til å knyte ek-

---

<sup>2</sup> Dahl (1988), s. 83 f.

<sup>3</sup> Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. Second edition. Thousand Oaks, California: Sage Publications, s. 139.

<sup>4</sup> Mo, Linn (1997): *FOU Kompendium*. Institutt for by og regionplanlegging, NTNU, s. 40.

sempelstudiar til særskilde problemstillingar eller til den eine eller andre av kvalitative og kvantitative metodar.<sup>5</sup> I denne studien er det lagt mest vekt på kvalitative element, men på ein del punkt er kvantitative data brukte.

Der ein bruker kvalitative metodar, kan ein ikkje måle reliabilitet på same måte som for eksempel i ei spørjeundersøking eller i naturvitskap. Kravet om å vere nøyaktig i alle delar av forskingsprosessen er likevel prinsipielt det same. Kravet om å kunne etterprøve utsegner må oppfyllest gjennom gode kjeldetilvisingar, tilgjenge til notat, grunnlagsdata etc.<sup>6</sup> Dette er ein føresetnad for validitet, eller relevans for problemstillingane. Den interne validiteten er prøvd sikra gjennom god dokumentasjon av planar, forklaringar og slutningar. Ekstern validitet heng saman med spørsmålet om generalisering. Sjølv sagt er alle eksempel unike, men forskinga bør vise noko allment som kan kjennast att i andre situasjonar.<sup>7</sup> Føresetnaden for å nærme seg generalisering er blant anna at behandlinga av eksempla er grundig og ærleg gjort.

Med dette er det ikkje sagt at ein kan vere heilt objektiv. Ein finn ofte objektivitetsdiskusjonen i tilknytning til sosialvitskapen der mellommenneskelege relasjonar og ulike oppfatningar gjerne er forskningstema. Men diskusjonen går på grunnleggande vitskapsfilosofiske spørsmål, og er like relevant for andre vitskapsgreiner. Nyare filosofisk tenking reiser til og med spørsmål ved objektivitet i naturvitskapen. Objektivitet er innan dei fleste vitskapar langt på veg akseptert som eit ideal ut frå det intellektuelle kravet om å få fram sanninga.<sup>8</sup> Derifrå reiser det seg spørsmål om kva ein meiner med objektivitet, og om det er mogleg og ønskeleg å vere objektiv.

Ein møter det klassiske filosofiske problem om "*erkjennings objektivitet*", om han i det heile tatt finst. Er forståinga objektiv i den forstand at utsegner har referanse til ein røyndom utanfor forskarens medvit, og har fenomena objektiv eksistens? Dette heng saman med spørsmålet om intersubjektiv forståing og kommunikasjon, som eg ikkje drøftar vidare her. Vidare ligg det i erkjennings vesen at ho er selektiv og går på forenkling og abstraksjon. Det vil alltid skje ei avgrensing i forhold til den totale og meir kompliserte røyndommen. Dette gjeld i alle vitskapsgreiner og i alle forskingsmetodar. På same måte som undersøkingar av nokre eksempel som kan vere meir eller mindre representative for ein større røyndom, tar for eksempel ei omfattande spørjeundersøking for seg eit avgrensa problemområde som er del av eit større bilde. Kravet om sanning kan ikkje innebere at ein skal seie alt, men at det ein seier, er rett.<sup>9</sup> Eksempelstudiar kan ha karakter av å vere anten utforskande, skildrande eller forklarande, sjølv om det her kan vere overlappingar.<sup>10</sup> Eit slikt skilje kan verke kunstig. For å kunne gje ei forklaring, må ein gå vegen om skildring, eller omtale av det som har skjedd. Eit visst innslag av utforskning, i form av eit opent perspektiv der ikkje alle hypotesar er utmeisla på førehand, høyrer heime i dei fleste eksempelstudiane.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Langmyhr, Tore (1997): *Vegprising som planleggingsutfordring*. Doktor ingeniørvhandling 1997:121. Institutt for samferdselsteknikk, NTNU, s. 59.

<sup>6</sup> Mo (1997), s. 40.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Dahl (1991), s. 123.

<sup>9</sup> Ibid., s. 124 ff.

<sup>10</sup> Yin (1994).

<sup>11</sup> Langmyhr (1997), s. 60.

Sjølv om eg har tatt utgangspunkt i problemstillingar som er utvikla på grunnlag av sam- og ettertidens oppfatningar av planlegginga, har eg i undersøkingane møtt nye og andre spørsmål som har vore interessante å stoppe opp ved. Undersøkinga inneheld dermed element av både induktiv og deduktiv metode. Ei samanlikning med detektivarbeid er illustrerande. Ein undersøker ulike typar data som blir vurderte som meir eller mindre relevante, og etter kvart blir dei mest sannsynlege forklaringane utkrystalliserte.<sup>12</sup>

Ein kan skilje mellom "*within-case studies*", der eitt enkelt eksempel blir studert, og "*cross-case studies*", der fleire eksempel blir studerte. I undersøkingar av fleire eksempel kan ein utvikle forklaringar etter to strategiar. I "*cross-case survey*" tar ein opp mange saker og heller få viktige faktorar som gjerne er kvantifiserbare. I ein "*cross-case comparison*" tar ein opp færre saker, og fleire faktorar som i mindre grad er kvantifiserbare.<sup>13</sup> Denne undersøkinga er ei blanding av dei to strategiane. Sjølv med bare fem kommunar i utgangspunktet er det snakk om mange delplanar som eksempel, og studien omhandlar nokså mange faktorar, både kvantifiserbare og ikkje kvantifiserbare. Dermed aukar sjansen for å finne fellestrekk som kan nærme seg generaliseringar. Med færre eksempel kunne eg ha gått meir i djupna, men sjansen for å nærme meg representative forklaringar ville blitt mindre.

Eit anna sentralt spørsmål er samansetninga av eksempel og forholdet mellom dei. Skal ein velje eksempel som har utspring i nokså like situasjonar, og dermed "teste" kva som er samanfallande og ikkje i eksempla? Eller skal ein velje ulike situasjonar der siktemålet nettopp er å få sett lys på det som er ulikt? Det har kanskje vore ein viss tradisjon for å sette saman eksempla ut frå den fyrste tankegangen for å leite etter karakteristiske trekk. Bent Flyvbjerg har argumentert for den andre tanken om "*maximum variation cases*". "*Atypiske og extreme cases viser seg ofte at gje mer informasjon, fordi de aktiverer flere aktører og mere grunnleggende mekanismer i den studerede situation. Dessuden kan det ud fra et forståelsesorienteret såvel som fra et handlingsorienteret synspunkt ofte være mere afgørende at få klarlagt, hvilke dybereliggende mekanismer, der frembringer et givet problem, og hvilke konsekvenser problemet kan medføre, end at opnå en beskrivelse af symptomerne på problemet, og hvor hyppig det forekommer.*"<sup>14</sup> Mitt val av eksempelkommunar oppfyller eit stykke på veg den fyrste tanken ved at dei til dels har ein del like trekk, og planarbeida gjekk føre seg samtidig. Men det er òg stor skilnad på kommunane på fleire område. Særleg skil Tinn seg ut som innlandskommune, med heilt spesielle næringsmessige forhold, og fleire innbyggjarar enn i dei andre. Ulikskapane kan gje grunnlag for nokre særlege vurderingar og forklaringar.

Samtidig må ein ha med seg at ved val av eksempel som har mange like trekk, avgrensar ein representativiteten til å gjelde tilsvarande situasjonar. I dette tilfellet går det for eksempel på at dei mange små kommunane i Norge kan ha heilt andre forhold, problem og dermed planar; dette blir ikkje fanga opp i undersøkinga mi.

---

<sup>12</sup>Ibid.

<sup>13</sup>Ibid.

<sup>14</sup>Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt*. Bind I. Akademisk forlag, København, s. 149 f.

## Tolkings spørsmål

I tilnærminga som er brukt i arbeidet, med vekselspel mellom arbeid med problemstillingar og undersøkingar, er det altså ikkje snakk om å teste klart formulerte hypotesar for å finne éi sanning. Og det er heller ikkje snakk om å leite etter konkrete årsaks- og verknadsforhold, men å undersøke planleggingas innhald og prosess i forhold til samtidias politiske og faglege straumdrag og diskusjonar. Dette gjer eg ved å fortelle "*mi historie*" om planlegginga dei fyrste åra med landsomfattande plankrav. "Mi historie" er sjølvstapt eit produkt av eigne oppfatningar ut frå det utvalet av opplysningar eg har lagt vekt på, og mine tolkingar av både skriftleg og muntleg informasjon. Sjølv skivinga tvingar ein til å tenke systematisk, og er dermed ein viktig del av forståingsprosessen. "*Lesarens historie*" er den enkeltes oppfatning og tolking av det eg skriv, og er avhengig av både det skrivne og av lesarens eigne forestillingar. Eg har lagt stor vekt på å skrive så lett forståeleg som mogleg.

Historier har nære koplingar til hermeneutikk, eller teori og metode for å tolke menneskelege handlingar og produkt.<sup>15</sup> I hermeneutikken gjeld nokre grunnleggande reglar, eller retningslinjer for tolking.<sup>16</sup> For å unngå at ein ukritisk projiserer eigne, kanskje heilt tilfeldige, forståingar inn i eit materiale, må ein vere medviten den forståinga ein tolkar ut frå. Det gjeld eigne og andres oppfatningar og handlingar, og overindividuelle forhold som går på miljø, klasser, yrke, historiske situasjonar, fagfelt, teoriar osv. Vidare må tolkinga gjerast i lys av den samanhengen fenomenet inngår i, i dette tilfellet overordna straumdrag som eg prøver å få fram ved omtale av det politiske og faglege grunnlaget for den landsomfattande planlegginga. Og ein må ha med seg at tolkingprosessen i prinsippet er open og uendeleg, det vil seie at eit avslutta arbeid alltid kan utfordrast seinare. Dette kjem i tillegg til dei avgrensingane eksempelstudiar gjev for generaliseringar.

Det eg ønsker å få fram, både i omtalen av planleggingas utvikling og i behandlinga av eksempla, er ei forståing av kvifor det var slik eller slik, altså meir i retning av intensjonale forklaringar. Slike forklaringar er ikkje testbare etter naturvitskaplege ideal; det er snakk om å sannsynleggjere samanhengar gjennom å utnytte fleire referansepunkt. Desse kan vere aktørars eigne grunngevingar og tolking av desse, konsekvensar av handlingar, og kausale teoriar om danning av intensjonar.<sup>17</sup> I denne undersøkinga handlar det om intensjonar slik dei er meir eller mindre tydeleg uttrykte særleg i offentlege dokument og i Nic Stabells planmateriale i form av tekst, kartframstillingar og andre illustrasjonar, og tolking av intensjonar som ligg bak dei planforslaga eg har undersøkt.

<sup>15</sup>Morrow, Raymon A. (1994): *Chritical Theory and Methodology*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, s. 93.

<sup>16</sup>Wormnæs, Odd (1993): *Vitenskapsfilosofi*. Gyldendal, Oslo, s. 138 ff.

<sup>17</sup>Langmyhr (1997), s. 62.

## Kommentarar om kjeldene

Dei ulike delane av studien bygger på ulike typar kjelder som er opplista i kjeldeoversikt til sist under *Litteratur og kjelder*. Det er hovudsakleg brukt skriftlege kjelder, inklusive kart og planforslag. I tillegg har eg fått nyttige tilleggsopplysningar i samtalar med Nic Stabell og i møte med representantar i dei undersøkte kommunane.

*Kapittel 2 Planlegginga under krysseld* bygger i hovudsak på bøker, tidsskriftartiklar og notat, og gjev dermed primært eit bilde av korleis andre har formulert oppfatningar av planlegginga.

*Kapittel 5 Planlegginga blei reiskap i politikken* bygger òg på det andre har skrive, og er dermed mi samanstilling og tolking av andres undersøkingar.

*Kapittel 6 Mot landsomfattande planlegging* tar i stor grad for seg offentlege dokument, altså primærkjelder, for å få fram kva som var statens intensjonar bak bygningslova og i implementeringa av ho. Der eg har brukt det andre har skrive i bøker, artiklar og notat, er det fyrst og fremst for å få med opplysningar om faktiske forhold og elles supplere og underbygge mine tolkingar.

*Del III FYSISK-ØKONOMISK PLANLEGGING I PRAKSIS* bygger på primærkjelder i form av det tilgjengelege planmaterialet i Nic Stabells arkiv som han har ordna for oppbevaring i Universitetsbiblioteket i Trondheim. Eg har særleg brukt dei trykte generalplanrapportane, og i tillegg ulike delutgreingar og notat, registrerings og temakart, planforslag etc. For Ørland, der det ikkje blei utarbeidd fullstendige so-neplanar, har reguleringsplanane vore viktige. Nic Stabell har i samtalar med meg gjeve utfyllande muntleg og skriftleg informasjon på nokre punkt. I møta i kommunane har eg fått nyttig supplerande informasjon om planarbeidet den gong, kva som var dei viktige spørsmåla, føringar for planarbeidet etc. Det samme gjeld utviklinga i ettertid som eg òg har gjort grove undersøkingar av ved synfaringar og ved hjelp av enkelte plandokument frå seinare planrevisjonar.

## 4.2 Spørsmåla eg stiller - nærare om problemstillingane

For dei konkrete undersøkingane har eg på grunnlag av sam- og ettertidas diskusjonar om planlegginga og drøftinga av planleggingas eigenart, formulert meir konkrete spørsmål eg prøver å finne svar på. Ved å gjere det på denne måten står eg i fare for å "miste" poeng som kunne vise seg å vere av interesse. Men på den andre sida er det nødvendig for å halde styr på tankane og drøftingane. *Kapittel 13* gjev ei konkluderande drøfting av desse spørsmåla.

### *A. Til framveksten av fysisk-økonomisk planlegging:*

1. Kva var viktige trekk i framveksten av den fysisk-økonomiske planlegginga, fagleg og politisk?
2. Korleis blei den fysisk-økonomiske planlegginga reiskap i bygginga av velferdslandet?

3. Kva var viktig politisk og fagleg grunnlag for bygningslova av 1965, og korleis utvikla haldninga seg i løpet av lovarbeidet?
4. Kva var statens intensjonar og ambisjonar i iverksettinga av lova?

### *B. Til fysisk-økonomisk planlegging i praksis:*

#### *I. Om planinnhaldet:*

1. Kva var overordna innretting av planane?
2. Var planane bare innretta mot byggeområde og tettstader?
3. Korleis blei vernespørsmål og friluftsliv handterte i forhold til byggeoppgåvene?
4. Kva var viktige byggeoppgåver?
5. Korleis tenkte ein seg transporten?
6. Kva var ideal og planprinsipp for tettstader og byggeområde?

#### *II. Om planreiskapen og planleggingsprosessen:*

1. Korleis skal planane forståast i forhold til planleggingas synoptisk-rasjonalistiske intensjonar?
2. Kva metodar blei brukte?
3. Kven var aktørar i planarbeidet?
4. Kor omfattande og tidkrevande var arbeidet?
5. Var det statiske mønsterplanar? Var dei strategiske, visjonære?
6. Var planane realistiske?
7. Var planane haldbare?

## 4.3 Undersøkingsopplegget i fem kommunar

### Val av eksempelkommunar

Med utgangspunkt i det som var nytt i bygningslova av 1965, nemleg oversiktsplanlegging, planleggingsplikt også i landkommunar, tydelegare politisk styring av planlegginga, og etter kvart integrering av fysisk og økonomisk planlegging, peikar det seg ut nokre kriterium for val av eksempel.

#### *Tidlege generalplanar i landkommunar*

Etter som regionplanlegginga ikkje kom til å få nokon sentral plass, og etter kvart blei erstatta med fylkesplan, er det naturleg å konsentrere seg om det kommunale nivået. Etter som landkommunane ikkje hadde planleggingsplikt før, hadde dei fleste lita eller inga erfaring med planlegging ut over eventuelle reguleringsplanar for tettstader. Generalplanarbeid og deltaking i regionplanarbeid var nytt for dei. For å fange opp "det nye" bør eksempelkommunane ha sett i gang planarbeidet tidleg.

For å kunne gje eit bilde som har sjanse til å vere representativt for flest moglege kommunar, bør dei ha eit folktetal på omtrent gjennomsnittet for landkommunar. I 1967 hadde ca. 50 % av dei 407 landkommunane våre mellom 3.000 og 9.000 inn-

byggarar, og eksempelkommunane bør vere innanfor denne gruppa. Omsynet til representativitet gjer det òg ønskeleg at planarbeida gjekk føre seg samtidig.

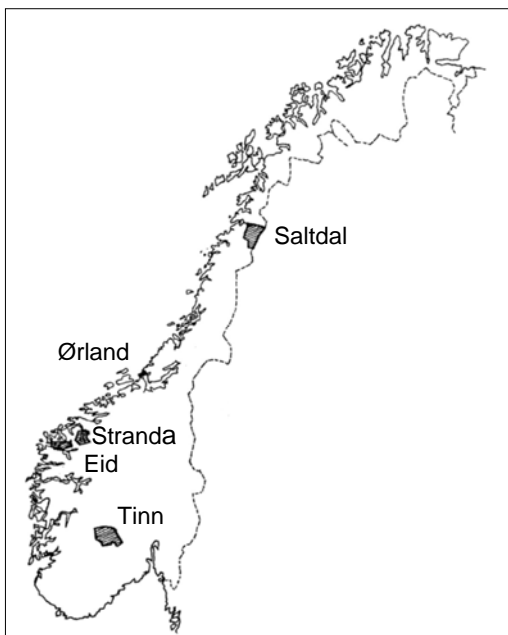
### *Samanheng mellom planar på ulike nivå*

Ut frå intensjonane med planlegging bør ein sjå generalplanane i forhold til planarbeid på overkommunalt nivå, samanhengen mellom kommunenivået og soneplanar, og vidareføring av oversiktsplanar til reguleringsplanar.

### *Fysisk-økonomisk planlegging*

Utvalet bør vere kommunar der Stabells kontor stod for generalplanforslaget med soneplanar, og gjerne reguleringsplanar i tillegg. Etter som kopling mellom fysisk og økonomisk planlegging blei eit viktig moment, bør det vere kommunar der Økoplan A/S var med i samarbeidet.

Av dei kommunane Stabells kontor arbeidde for, oppfyller Eid, Saltdal, Stranda, Tinn og Ørland stort sett desse kriteria. Kontoret stod for generalplanarbeidet i samarbeid med Økoplan A/S. Som del av generalplanane blei det utarbeidd soneplanar for tettstader og grender i kommunane, anten framstilte på eigne plankart eller på tilstrekkeleg detaljerte generalplankart. I tillegg blei det nokre stader fremma soneplanar for område med hyttebygging, turisme og friluftsliv. Alle soneplanane bør vere med i studien. I alle kommunane bortsett frå Tinn utarbeidde kontoret òg reguleringsplanar. Ørland er spesiell på den måten at Stabells kontor hadde oppdrag med regionplan for Bjugn og Ørland.



Figur 4.1  
*Lokalisering av eksempel-  
kommunane. Kart for kvar kom-  
mune er i Vedlegg 1.*

I nokre andre landkommunar stod Stabells kontor for soneplanar og/eller reguleringsplanar, men kommunen tok seg sjølv av generalplanarbeidet, eventuelt i samarbeid med fylket, eller det var annan konsulent inne i bildet.

Fire av dei valde kommunane har i utgangspunktet fleire felles trekk. Dei ligg i fjord- eller kystområde, hadde meir eller mindre variert næringsliv, og var nokså like store i folketal, mellom 4.300 og 5.200 innbyggjarar då planarbeidet starta. Tinn skil seg ut som einaste innlandskommunen og med Norsk Hydro som hjørnesteinsbedrift. Folketalet var bortimot det doble av dei andre kommunane (ca. 8.300), men var i sterk nedgang på grunn av innskrenkingar i Hydros verksemd på Rjukan.

## Kort omtale av eksempelkommunane

### *Eid kommune*

Eid kommune ligg i Nordfjord lengst nord i Sogn og Fjordane fylke. Kommunen er ca. 50 km lang og ca. 10 km brei. Etter samanslåing 1. januar 1965 med dei tidlegare herada Torheim og Kjøllesdal, og delar av Hornindal og Davik, har Eid eit samla areal på 347 km<sup>2</sup>. Hovudtrekka i landskapet er det uforma hovuddalføret med Hornindalsvatnet og Eidsfjorden, nokre mindre sidedalar og store høgfjellsområde.

Folketalet var i slutten av 1960-åra vel 4.500. Busettinga er for det meste i hovuddalføret i botnen av og langs nordsida av Eidsfjorden. Om lag 25 % budde i kommunesenteret Nordfjordeid som ligg i knutepunktet mellom riksveg 15 aust - vest mellom Gudbrandsdal og Måløy, og riksveg 14 nordover mot Volda og Ålesund. Resten budde spreidd eller i mindre tettstaddanningar.

Eid kommune hadde tidlegare fått utarbeidd reguleringsplanar for store delar av Nordfjordeid, utførte av arkitekt Hugo Kohmann ein gong før 1953. Stabells kontor fekk hausten 1966 oppdrag om generalplanarbeid, detaljplanarbeid og andre byplanmessige konsulentarbeid, og seinare fleire oppdrag om ulike reguleringsplanar. Arbeida kom for alvor i gang våren 1967. Generalplanforslaget med soneplanar er datert desember 1973. Soneplanane omfattar Nordfjordeid, tettstaddanningane Kjølssdal, Stårheim, Haugen og Mogrenda, og eit hytte- og friluftsområde i Hjelmelandsdalen.

### *Saltdal kommune*

Saltdal kommune ligg i Nordland fylke, inst i Saltfjorden, ca. 10 mil aust for Bodø. Samla areal er vel 2.200 km<sup>2</sup>. Kommunen grensar i sør til Rana, i nord til Fauske og i aust til Sverige. Kommunen har store snaufjellområde som er gjennomskorne av den flatbotna Saltdalen frå Saltfjellet til Saltdalsfjorden, og sidedalen Junkerdalen, som går austover mot Sverige.

Folketalet var midt på 1960-talet om lag 4.300. Ca. 30 % budde i kommunesenteret Rognan og om lag like mange sørover på strekninga til og med Røklund. Elles var busettinga i mindre grender og spreidd i kommunen, særleg i hovuddalen og langs fjorden. E6 og Nordlandsbanen går gjennom kommunen, og det er riksvegsamband til Sverige gjennom Junkerdalen.



Kommunen hadde i 1946 - 1947 fått utarbeidd reguleringsplan for dei sentrale delane av Rognan tettstad. Dette arbeidet stod Brente Steders Regulering ved arkitekt Claus Kamstrup for. Kontrakt om general- og reguleringsarbeid blei inngått i september 1964, og arbeidet starta for alvor våren etter. Generalplanforslaget med soneplanar for Rognan og Røkland blei lagt fram i desember 1973. Det blei òg utarbeidd reguleringsplanar i dei to tettstadene. I tillegg til Økoplan A/S var det samarbeid med Fylkesmannens utbyggingsavdeling i Bodø og regionplankontoret for Salten ved Andersson & Skjånes A/S.

### *Stranda kommune*

Stranda kommune ligg lengst sør i Møre og Romsdal omkring indre del av Storfjorden, Sunnylvfjorden og Geirangerfjorden. Kommunen blei 1. januar 1965 slått saman med Sunnylvn og har eit samla areal er ca. 860 km<sup>2</sup>. Landskapet er prega av store høgfjellsområde og dei til dels tronge fjorddalane med bratte fjellsider.

Folketalet var ca. 4.700 i siste del av 1960-åra. Busettinga er for det meste i mindre sidedalar med tettstadene Stranda, som er kommunesenter, Liabygda på nordsida av Storfjorden, Hellesylt inst i Sunnylvfjorden og Geiranger inst i Geirangerfjorden. I Strandaområdet budde vel 3.000, eller om lag 2/3 av samla folketal. Stranda har riksvegsamband sørover mot blant anna Stryn og nordover mot blant anna Ålesund. Geiranger har riksvegsamband til Gudbrandsdalen. Det er ikkje veg mellom alle tettstadene; desse har samband med båt eller ferje.

For sentrale delar av Stranda utarbeidde professor Sverre Pedersen reguleringsplanar i perioden 1946 - 49 og i 1958. For Geiranger blei det utarbeidd ein reguleringsplan og ein hamneplan (ukjend forfattar). Nic Stabell fekk det fyrste reguleringsoppdraget for ein del av Stranda tettstad midt på 1950-talet saman med sivilingeniør Hans Sørnum. Dette arbeidet utvikla seg vidare med detaljplan- og oversiktsplanarbeid, men det var ikkje før i 1972 kontrakt om generalplanarbeid blei inngått. Generalplanrapport med soneplanar for Stranda tettstad, Strandadalen, Hevsdalen, Liabygda, Hellesylt og Geiranger blei fremma i juli 1975.

### *Tinn kommune*

Tinn kommune ligg lengst nord i Telemark fylke mot Buskerud. I vest grensar kommunen til Vinje, og i sør til Seljord, Hjartdal og Notodden. Tidlegare Tinn og Hovin herad blei slått saman i 1964. Samla areal er vel 2.000 km<sup>2</sup>. Landskapsmessig er kommunen i ei overgangssone mellom høgfjellsområdet Hardangervidda og det austlandske åslandskapet. Den tronge Vestfjorddalen skjer seg gjennom fjellandskapet og munnar ut i det opnare landskapet rundt Tinnsjøen.

Folketalet var midt på 1960-talet ca. 9.500, men var i sterk nedgang på grunn av endringar i Norsk Hydro. Kommunesenteret Rjukan i Vestfjorddalen er den største tettstaden med 2/3 av kommunens innbyggjarar, i stor grad basert på Norsk Hydros verksemd. Elles i Vestfjorddalen er det ein del busetting i området Miland og Mæl, nærare Tinnsjøen. Andre større og mindre tettstaddanningar er Atrå, Austbygde og Hovin rundt Tinnsjøen. Bortimot 2.000 budde i 1965 spreidd i små grender og på

gardsbruk. Det er riksvegsamband frå Kongsberg og Notodden, gjennom Vestfjorddalen og vestover mot Haukeli.

Generalplanarbeidet starta i 1966, men kom for alvor i gang fyrst i 1969. Generalplanrapport med soneplanar for Rjukan, Miland/Mæl, Atrå, Austbygde og Hovin var ferdig i februar 1976. Når arbeidet tok så lang tid, skuldast det blant anna at nedbygginga av Norsk Hydros verksemd skapte ein spesiell situasjon som kravde tid for å avklare best mogleg. Arbeidet blei ikkje fylgd opp med reguleringsplanar. Generalplanforslaget blei heller ikkje sluttbehandla i kommunestyret; kommunen omarbeidde det litt i løpet av dei næraste åra, og Stabells plan var med som del av det samla planmaterialet.

### Ørland kommune

Ørland ligg heilt sør på Fosenhalvøya, yst i Trondheimsfjorden. Kommunen grensar til Bjugn kommune i nord. Kommunen er for det meste eit flatt kulturlandskap med nokre mindre fjellparti mot grensa til Bjugn og på øya Storfosna. Samla areal er 79 km<sup>2</sup>. Av dette er vel 60 % dyrka og dyrkbar jord. I tillegg til landbruket har Forsvarets anlegg og flyplassen mykje å seie for sysselsetting og busetting.

Folketalet var ca. 5.200 midt på 60-talet, men auka litt i åra etter. Om lag 1/5 budde i kommunesenteret Brekstad. I tillegg har kommunen tettstaddanningar på Uthaug og Opphaug. Ein stor del av busetnaden er spreidd i tilknytning til landbruket. Brekstad har båtsamband med Trondheim og Hitra, og riksvegsamband nordover til Bjugn.

Frå tidlegare fanst det ein reguleringsplan for Brekstad tettstad, utarbeidd av arkitekt MNAL Trygve Strand i 1952. Nic Stabells planarbeid starta i 1965, fyrst med reguleringsplan for Brekstad. Generalplanarbeidet kom i gang våren 1966, men blei utsett då arbeidet med regionplan for Bjugn og Ørland starta i 1967. Det kom i gang igjen i 1971, og generalplanrapporten var ferdig i november 1974. Det blei ikkje laga særskilde soneplanar ut over det som er vist på generalplankartet. Det blei utarbeidd fleire reguleringsplanar i tettstader og utbyggingsområde.

## Innsamling og behandling av data

Generalplanane er undersøkte ved hjelp av planmaterialet i Nic Stabells systematiske dokumentsamling. Eg har ikkje undersøkt eventuelt supplerande materiale i kommunale eller andre arkiv. Det kunne ha vore nødvendig dersom arbeidet i større grad skulle gå ut på å undersøke den kommunale planleggings- og vedtaksprosessen. I tillegg har eg gjennomført synfaring og hatt møte i dei fem kommunane for å bli betre kjend og for å få tilleggsopplysningar til planmaterialet, og å finne ut kva som har skjedd seinare. I alle kommunane bortsett frå Saltdal fekk eg snakke med folk som var med i planarbeidet den gong. Det er vist til viktige opplysningar frå desse møta.<sup>18</sup>

<sup>18</sup>Referat frå møta og synfaringane i kommunane er ikkje med her, men finst i mitt arkiv frå undersøkingane.

Eg har òg fått tilleggsopplysningar i samtalar med Nic Stabell. Ofte har det vore avklarande praktiske spørsmål til planmaterialet, og i slike tilfelle ikkje referert til.

Behandlinga av materialet er gjort fyrst i form av ein nokså fylldig kommunevis omtale og førebels drøfting av planane. Drøftinga fylgjer omtrent dei spørsmåla eg har stilt for undersøkinga. Denne omtalen og drøftinga finst som uttrykt vedlegg. Ein kortversjon av dette materialet med det som er mest relevant for den samla drøftinga, er med i hovudheftet som *Vedlegg 1 Kort om kommunane og generalplanane*. Dei kommunevise undersøkingane dannar grunnlaget for arbeidets *DEL III FYSISK-ØKONOMISK PLANLEGGING I PRAKSIS* der omtalen og drøftingane går på tvers av kommunane og gjev ei samla framstilling av planlegginga i perioden. *Kapittel 13* oppsummerer viktige trekk i planane sett i forhold til intensjonane med lova og delar av plankritikken. Tanken er at lesaren kan finne informasjon om kvar kommune i *Vedlegg 1* under lesinga av *DEL III*.

# DEL II

## FRAMVEKSTEN AV FYSISK- ØKONOMISK PLANLEGGING I NORGE

# Kapittel 5

## Planlegginga blei reiskap i politikken

Dette kapittelet gjer i korte trekk greie for hovudlinjer i framveksten av planlegginga i landet vårt, frå den tradisjonelle byplanlegginga tidleg på 1900-talet til den fysiske-økonomiske planlegginga bygningslova av 1965 la opp til. Utviklinga har ein politisk og ein fagleg dimensjon som grip i kvarandre.

Den politiske dimensjonen går frå økonomisk liberalisme med gryande politisk ansvar for folks ve og vel frå slutten av 1800-talet, til ambisjonar om politisk styring og bygging av velferdsstaten frå tida like før og særleg etter andre verdskrigen. Trond Nordby skil mellom tre fasar i utviklinga. 1) Under den klassiske liberalismen avgrensa offentlege organ seg stort sett til *tilrettelegging*, vesentleg av infrastruktur. 2) Fram mot depresjonen i mellomkrigstida greip staten stadig meir regulerande inn, særleg med *negativt definerte intervensjonar* i forhold til uheldige økonomiske og sosiale verknader av den industrielle produksjonen. 3) Med Arbeidarpartiet som primus motor vann planpolitikken deretter fram med *positivt definerte intervensjonar*.<sup>1</sup>

Den faglege dimensjonen går frå den tidlege fysiske planlegginga i byar og nokre tettstader, byplanlegging, med vekt på helse- og buforhold, kommunikasjonar og brannvern, via tilløp til fysiske oversiktsplanar i mellomkrigstida for å få kontroll med byggeareal, og framveksten av økonomisk planlegging som statleg stimulator og styringsreiskap, fram mot fysiske-økonomisk oversiktsplanlegging i alle kommunar og nokre regionar. Økonomiske planlegging, og etter kvart distriktspolitikken, blei utvikla etter krigen som eit naturleg resultat av velferdspolitikken og oppbygginga av planøkonomien. Kommunesamanslåingane på 1960-talet må òg sjåast som eit tiltak i velferdsbygginga.

Fyrst gjev eg i *Kapittel 5.1* eit kort riss av den politiske og faglege utviklinga som planlegginga etter 1965 må sjåast i lys av. Deretter omtaler eg framveksten av planlegginga og ser på viktige faglege straumdrag og hendingar som peiker fram mot nyare tids planlegging. Omtalen fylgjer fire løyper:

*Kapittel 5.2 Byplanlegginga i endring frå ca. 1900*

*Kapittel 5.3 Oversiktsplanlegging i emning*

*Kapittel 5.4 Framveksten av økonomisk planlegging*

*Kapittel 5.5 Distriktspolitikk og meir effektive kommunar*

Sjølve arbeidet med bygningslova av 1965, intensjonane, vedtaket og implementeringa av ho går fram av *Kapittel 6 Mot landsomfattande planlegging*. Hovudtrekk i den politiske utviklinga og viktige hendingar i framveksten av planlegginga frå ca 1900 til Plan- og bygningslova av 1985 er viste i figur 5.1.

---

<sup>1</sup> Nordby, Trond (1993): "Statsutviklingen under Arbeiderpartiet." I Nordby, Trond (red.): *Arbeiderpartiet og planstyret 1945 - 1965*. Universitetsforlaget, Oslo, s. 20.

*1900	*1910	*1920	*1930	*1940	*1950
<b>POLITIKK</b>	<b>liberalisme</b>			<b>den sosialdemokratiske orden</b>	
	veksande arbeidarrørsl			* kriseforliket/ * Nygaardsvold	* Gerhardsen
	* boligsak			* samhold i krigen	* Fellesprogr. * gjenreising * Husbanken
<b>PLANLEGGING</b>	<b>byplan</b>	<b>gryande oversiktsplanl.</b>	<b>økonomisk planlegging</b>		
		* o.p. Trondheim/Strinda * Hamar m.fl.			
	tidl. bygningslov	* <b>Bygn.lov 24</b> byplanar		* BSR * 3-årsplan (Colbj./Sømme)	* BSR omorg. * Nasj.budsj. * Økon. omr.planl

Figur 5.1

*Hovudtrekka i politisk utvikling og framveksten av planlegging på 1900-talet. Parallelt med den politiske utviklinga frå liberalisme til "den sosialdemokratiske orden", utvikla planlegginga seg frå fysisk byplanlegging til også å omfatte fysisk-økonomisk oversiktsplanlegging med bygningslova i 1965. Denne planlegginga blei tidleg utsett for kritikk. Etter det, og utanfor ramma for studien min, gjekk den politiske utviklinga i retning av nyliberalisme på 1980-talet samtidig som plan- og bygningslova av 1985 gav ei meir omfattande samfunnsplanlegging som inkluderte sosiale og kulturelle aspekt og kravde breiare deltaking i planprosessane.*

*1950	*1960	*1970	*1980	*1990	*2000
	<i>sprekkar i sosialdem.</i>		<i>nyliberalisme</i>		
		* Borten	* Willoch	skiftande regj.	
nyreising		studentopprør	deregulering		
		miljøvern			
	distriktspolitikk	kvinneresak			
	* DUF	EF-røysting			
		* Vekstomr.			
		* SIVA			
	velferdsreformer				
	- skole/ helsestell				
	kommunereform				
	<i>fysisk/øk. planlegging</i>		<i>samfunnsplanlegging</i>		
	* Heiberg-kom.				
	*lovforslag				
		* <b><u>Bygn.lov 65</u></b>			
		* Distr.planavd KAD/ F.m. utb.avd.			
		* Saneringslov			
		landsdelsplanar			
* Nord-Norgeprogr.			* fylkesplan		
* Trøndelagsplan			* Arkitekturvernåret		
	* Nord-Tromsplan		* Byfornyingslov		
		langtidsbudsj.			
		plankritikk			
		* initiativ lovendring			
		* NOU			
			* lovvedtak - trekt tilbake		
			* <b><u>PBL 1985</u></b>		

## 5.1 Frå liberalisme til samfunnsstyring

Frå det i hovudsak førindustrielle samfunnet rundt 1900 førte teknisk utvikling, industrialisering og byvekst til store endringar i landet og krav om større politisk ansvar for folks livsvilkår.<sup>2</sup> Men det var fyrst med Nygaardsvoldregjeringa, etter kriseforliket med Bondepartiet i 1935, at det kom eit "vendepunkt" i statleg politikk. Arbeidarpartiet var blitt meir reformistisk og pragmatisk, og koplinga til Bondepartiets interesse i sterkare statleg engasjement for å styrke landbruksinteressene var med på å legge grunnlag for ei tilnærming og eit samarbeid mellom sosialistisk og borgarleg side.<sup>3</sup> I løpet av krigsåra blei forestillinga om velferds- og velstands-Norge felles politisk eige

<sup>2</sup> Fuglum, Per (1978): *Norge i støpeskjeen 1884 - 1920*. Norges historie bind 12. J. W. Cappelen forlag A/S, Oslo, s. 449 ff.

<sup>3</sup> Bull, Edvard (1979): *Klassekamp og fellesskap 1920 - 1945*. Norges historie bind 13. J. W. Cappelen forlag A/S, Oslo, s. 292.

for partia.<sup>4</sup> Fellesprogrammet til stortingsvalet i 1945 manifesterte ein samla vilje til velstandsutvikling, og eit utvida syn på statens og kommunanes rolle og oppgåver.<sup>5</sup> Etter at gjenreisninga var gjennomført skulle det satsast på industrialisering som den langsiktige strategien i moderniseringa av landet. Arbeidarpartiet sat i førarsetet i nesten 20 år, med Einar Gerhardsen som statsminister nesten heile tida.

Det som skjedd, fekk store konsekvensar for planleggingas rolle og innhald, med utviding av planlegginga til aktiv reiskap i forminga av politikken. Dei viktige drivkreftene bak var økonomisk vekst, sterk auke i folketalet, framveksten av velferdsordningar og -institusjonar, og etter kvart dei forventningane om sterkare styring som låg bak 1965-lova og iverksettinga av ho. I sum handla det om ein vekstoptimisme som peikte i retning av forsterka planleggingsinnsats. Planlegging blei akseptert og innarbeidd som reiskap for statleg politikk og styring i dei fleste land i Europa.<sup>6</sup>

Når denne utviklinga gjerne blir knytt direkte til Arbeidarpartiet, må det nyanse-rast. Jens Arup Seips karakteristikkk av *eittpartistaten* er ikkje heilt haldbar fordi Arbeidarpartiet måtte ta omsyn til opposisjonen, og det kan dessutan hevdast at partiet på mange område stod for ei vidareføring av viktige element i Venstres politikk.<sup>7</sup> I staden for uttrykket *den sosialdemokratiske staten*, som går på dei institusjonelle sidene ved styreforma, kallar Nordby dei funksjonelle sidene for *den sosialdemokratiske politikken*.

Den planleggingsfaglege dimensjonen har eitt bein i den fysiske planlegginga og eitt i den økonomiske planlegginga. Den fysiske planlegginga går frå 1800-talets byplanlegging som offiserar med heller lite utdanning i faget stod for, til 1900-talets planlegging som arkitektar og ingeniørar med bygnings- og teknisk kunnskap stod for. Arkitektar og ingeniørar representerte både fagleg slektskap og ulike forankringspunkt, arkitektane i teikning og kunst, og ingeniørane i naturvitskap, teknikk og økonomi. Det oppstod samarbeid, men òg strid om kompetanse og påverknad.<sup>8</sup> Juristane kom òg sterkare med etter kvart som regelverket blei viktigare.

Kunnskapsgrunnlag og inspirasjon blei henta i utlandet, særleg i Europa. Norske arkitektar hadde samkvem med andre land alt på 1800-talet. Ein grunn var manglande utdanningstilbod her heime. Studieopphald, studiereiser, utstillingar, fagkongressar, og liknande gav impulsar utanfrå som påverka fagsyn og lovgjeving, sjølv om nasjonale særtrekk blei tatt vare på.<sup>9</sup> Etter krigen var særleg England forbilde for dei nordiske landa, og i tillegg gav Sverige oss impulsar.<sup>10</sup> Som me skal sjå seinare, valde ein å bygge det norske plansystemet på den engelske og svenske tradisjonen.

<sup>4</sup> Furre, Berge (1991): *Vårt hundreår. Norsk historie 1905 - 1990*. Samlaget, Oslo, s. 147.

<sup>5</sup> Bull (1979), s. 146.

<sup>6</sup> Thomassen, Øyvind (1997): *Herlege tider. Norsk fysisk planlegging 1930-1965*. Doktoravhandling. Rapport nr. 31. Senter for teknologi og samfunn, NTNU, s. 170.

<sup>7</sup> Nordby (1993), s. 15 f og Slagstad, Rune (1998): *De nasjonale strateger*. Pax forlag, Oslo, s. 201 ff.

<sup>8</sup> Jensen, Rolf. H. (1980): *Moderne Norsk byplanlegging blir til*. Doktoravhandling. Nordplan. Trondheim, s. 148 ff.

<sup>9</sup> Tvinnereim, Helga Stave (1990): *Norsk byplanlegging 1920 - 1965. Nasjonal tradisjon - internasjonal påverknad*. Møreforskning, Volda, s. 42.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 128, 130.



Den økonomiske planlegginga, kan sporast tilbake til 1930-talet med Ole Colbjørnsen og Axel Sømmes treårsplan i 1933. Planen var ei konkretisering av Arbeidarpartiets krisepolitikk. Han introduserte den nye økonomiske fagkunnskapen med planøkonomi som stikkord, målet om eit sosialistisk Norge, og vegen vidare mot industrisamfunnet.<sup>11</sup> Inspirasjon blei henta både frå den fyrste sovjetiske femårsplanen og frå Keynes' økonomiske teoriar om blant anna offentleg stimulering. Sjølv om målet var sosialisme, innebar treårsplanen ei nyorientering med endring av perspektivet frå fordelings- til produksjonstankegang; det viktige var å auke nasjonalinntekta ved betre organisering av næringslivet og sterk utviding av den økonomiske aktiviteten.<sup>12</sup> Treårsplanen var starten på ei kopling mellom vitenskap og politikk, og innføring av økonomisk planlegging som element i overordna politikk. Den nye planpolitikken blei fyrst konkretisert og introdusert på nasjonalt nivå med langtidsprogrammet i 1946 og nasjonalbudsjettet i 1947.

I fyrste omgang hadde økonomisk sektorplanlegging betre vekstvilkår enn den fysiske.<sup>13</sup> Men etter krigen kom den framveksande økonomiske planlegginga og byplanlegginga gradvis nærare kvarandre, fram mot fysisk-økonomisk oversiktsplanlegging og planleggingsplikt i alle kommunar.<sup>14</sup> Den økonomiske planlegginga kom frå eit overordna nivå, mens den fysiske planlegginga hadde bakgrunn i det lokale nivået gjennom byplantradisjonen. *Kapittel 6 Mot landsomfattande planlegging* gjer nærare greie for korleis dei to tilnærmingane møttest i fysisk-økonomisk planlegging på det regionale og kommunale nivået.

## 5.2 Byplanlegginga i endring frå ca. 1900

Bakgrunnen for byplanlegginga på 1800-talet var byvekst og den fyrste industrialiseringa. Planleggingas siktemål var primært ordning av byggeområde, regulering av veg- og gatenett, branntrygging og betring av helseforholda.<sup>15</sup> Rundt hundreårskiftet kom reaksjonar på den sterke vekta på tekniske spørsmål og løysingar. Diskusjonane som kom, påverka synet på planinnhald og planutforming. Det som etter mitt syn hadde størst innverknad, var brotet med rutenettprinsippet, sterkare fokus på boligen, større grad av regionalt perspektiv, og etter kvart funksjonalistisk tenkemåte.

### Byplanteknikken og byplankunsten - slutt på rutenettkravet

Det lovfesta rutenettprinsippet møtte krav om ei planlegging som i større grad òg ivaretok arkitektoniske og estetiske omsyn. Det oppstod ei motsetning mellom byplan-

<sup>11</sup> Thomassen (1997), s. 75.

<sup>12</sup> Hanisch, Tore Jørgen og Even Lange (1986): *Veien til velstand. Industriens utvikling gjennom 50 år*. Universitetsforlaget. Oslo, s. 12.

<sup>13</sup> Thomassen (1997), s. 95.

<sup>14</sup> Mydske, Per Kristen (1974): *Den historiske bakgrunnen for fysisk/økonomisk planlegging i Norge*. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

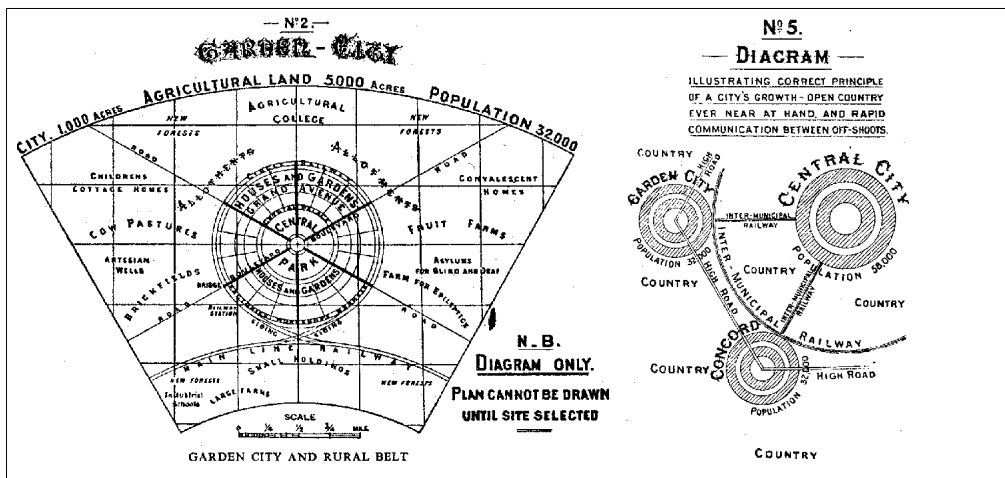
<sup>15</sup> Jensen (1980), kap. 4

teknikken og byplankunsten.<sup>16</sup> Camillo Sitte formulerte dei nye tankane om kunst og opplevingsaspekt, stadens identitet, historie og landskap i ei lita bok i 1889.<sup>17</sup> Boka reflekterte såkalla kulturalistiske straumdrag i tida, og kom til å påverke synet på planutforming sterkt. Påverkinga kom til Norge, og i diskusjonar blei det blant anna argumentert med at terrengtilpassa vegar blei rimelegare. "*Økonomi og skjønnhet kan utmeket forenes.*"<sup>18</sup> I våre bygningslover gav dette seg uttrykk i at rutenettkravet blei mindre strengt i 1896, og fall bort med bygningslova av 1924.

## Boligsak, hagebyideal og nabolagsprinsipp

Den raske byveksten med slumaktige forhold i kjølvatnet av industrialiseringa, saman med større vekt på menneskeverdet, gav grobott for arbeidet med å finne nye måtar å ordne byane på. Det handla om å skaffe vanlege folk gode boligar og å organisere urbaniseringa. Ebenezer Howards hagebyprinsipp fanga opp fleire straumdrag i tida, og har som idé hatt mykje å seie i vårt og andre land heilt opp til vår tid.<sup>19</sup>

Mykje av tankegodset bak hagebyen finn ein i utopistanes idéar om nye idealbyar med boligar, arbeidsplassar og institusjonar. Hans skjematiske framstilling viste hagebyane i ein ring rundt den sentrale storbyen som øyer i jordbrukslandskapet. Vegar og jernbane skulle sørge for gode kommunikasjonar mellom hagebyane og til den



Figur 5.2

Ebenezer Howards skjema for hagebyar i ruralt område rundt storbyen. Hagebyane var tenkte som sjølvstendige samfunn i landlege omgjevnader, og med gode kommunikasjonar mellom dei og til storbyen.

<sup>16</sup>Bjur, Hans (1984): *Stadsplanering kring 1900 med exempel från Göteborg och Albert Liliensbergs verksamhet*. CTH, Göteborg, s. 45 ff.

<sup>17</sup>Sitte, Camillo (1889): *Der Städtebau nach Seinen Künstlerischen Grundsätzen*. Wien. (Svensk oversetting v. Göran Sidenblad, Arkitektur Förlag AB. Stockholm 1982.)

<sup>18</sup>Jensen (1980), s. 111.

<sup>19</sup>Howard, Ebenezer (1902): *Garden Cities of To-morrow*. Swan Sonnerstein & Co, London.

sentrale byen. Sjølve hagebyen skulle ha sonedelte industri-, sentrums- og institusjonsområde, parkar og grønne omgjevnader, alt bunde saman med avenyar og gatenett. Kvar hageby skulle ha 32.000 innbyggjarar innanfor eit areal på ca. 4.000 daa. var delar av eit større urbanisert system i næringsmessig samvirke med landbruket. Dette hadde slektskap med blant anna Patrick Geddes' arbeid, som var grunnleggande i utviklinga av det idémessige og praktiske grunnlaget for regional tenking og samfunnsplanlegging.<sup>20</sup> Det ligg òg eit hierarkisk prinsipp i samspelet mellom senter på ulike nivå. Dette er interessant i lys av den såkalla sentralstadteorien som den tyske geografen Walter Christaller utvikla seinare.<sup>21</sup>

For det andre bar sonedelinga mellom ulike funksjonar, vekt på det grønne og eit effektivt trafikksystem, bod om funksjonalismen som blei reindyrka som prinsipp seinare.<sup>22</sup> Separert og differensiert transportsystem og avanserte metodar for trafikkplanlegging blei òg utvikla og reindyrka med framveksten av bilismen. Planen for Raburn i New Jersey på 1920-talet introduserte sekkegater som prinsipp. Den engelske Buchanan-rapporten i 1963 drøfta transportspørsmål og trafikkmiljøproblem, og viste prinsipp for vegsystem.<sup>23</sup> Rapporten blei omarbeidd til norske forhold året etter.<sup>24</sup> Han låg til grunn for det svenske SCAFT-prinsippet for differensiering og separering. SCAFT-rapporten frå 1968 blei ein slags bibel for planlegginga i dei nordiske landa.<sup>25</sup>

For det tredje var hagebytanken eit viktig grunnlag for arbeidet med betring av boligforholda i industrilanda. Det handla både om utforming av boligar og boligområde, og om politisk ansvar for boligbygginga.

Ein finn spor av nabolagstanken, som gjerne er knytt til funksjonalismen, i hagebyprinsippet. Idéen blei seinare utvikla teoretisk, særleg av amerikanske sosiologar. Nabolaget skulle byggast opp omkring skolekretsen, med daglegvarehandel, rekreasjonsareal etc. Som grunnleggande tankegang blei prinsippet, saman med funksjonalismen, dominerande i Norge, særleg etter krigen. Me fekk ei tosidig planleggingsverksemd. På den eine sida prøvde ein å desentralisere storbyveksten ved å etablere nabolagseiningar i utkanten av byane, me fekk drabantbyane. På den andre sida ville ein skape større lokale senter i distrikta med fellesanlegg for omkringliggende område.<sup>26</sup>

Det boligpolitiske arbeidet blei organisert i Norge med danninga av Norsk Forening for Boligreformer i 1913, etter lang tids gryande engasjement frå enkeltpersonar. Bak dette låg blant anna "Egne-hjem-bevegelsen" som hadde utspring i arbeidarrørsla omkring inngangen til 1900-talet med formål å skaffe sjølveigde boligar til arbeidarfamiliar. Det blei bygd ein god del boligar fleire stader i landet. Boligreformforei-

<sup>20</sup>Lorange, Erik (1977): *Regional tenking. Betingelser for god planlegging*. Universitetsforlaget. Oslo, s. 53.

<sup>21</sup>Johnson, James H. (1975): *Bygeografi*. Gyldendal, Oslo.

<sup>22</sup>Tvinnereim, (1990), s. 53.

<sup>23</sup>Buchanan, Colin m.fl. (1963): *Traffic in Towns. A Study of the Long Term Problems in Urban Areas*. Her Majesty's Stationary Office, London.

<sup>24</sup>Opplysningsrådet for biltrafikken (1964): *Buchanan-rapporten og norske byer*. Publikasjon nr. 48. Oslo.

<sup>25</sup>Chalmers tekniska högskola (1968): *"Scaft 1968: Riktlinjer för stadsplanering med hänsyn till trafiksäkerhet"*. Publikasjon Statens planverk; 5. Stockholm.

<sup>26</sup>Tvinnereim (1990), s. 138.

ninga starta utgreiings- og opplysningsarbeid om den vanskelege boligsituasjonen, særleg i dei største byane. Foreiningas påverkingsinnsats la grunnlag for større kommunal innsats og for det som seinare skulle bli ein statleg boligpolitikk med blant anna etableringa av Den Norske Stats Husbank i 1946.<sup>27</sup> Foreininga var del av ei brei rørsle med utspring i England, og med nær tilknytning til hagebyrørsla som var blitt ein internasjonal organisasjon. Norsk byplanforbund blei skipa i 1919, med mange av dei same medlemmene som i boligreformforeininga. Med tida handla boligsaka meir om planlegging, og dei to slo seg saman i 1963 til Norsk forening for bolig- og byplanlegging.

I England blei det bygd nokre få hagebyar og -forstader tidleg på 1900-talet og rundt fyrste verdskrigen. Etter andre verdskrigen blei den storstilte satsinga på New Towns til avlasting av London og andre storbyar nyare tids praktisering av hagebytanken.

I Norge hadde særleg Sverre Pedersen, som blei professor i byggekunst på NTH med fagområde byregulering og boligbygging, og Harald Hals, som blei byplansjef i Oslo, og elles andre i boligreformforeininga, nær kontakt med Howard og hagebyrørsla. Tankegodset frå denne påverkinga har vore viktig for vår måte å tenke planlegging og byutvikling på. Men det blei ikkje bygd eigentlege hagebyar i vårt land; til det var ikkje situasjonen så problematisk og vårt byggebehov så stort. Men me fekk eksempel på boligområde som òg blei kalla hagebyar, og generelt har bildet av hagebyen vore viktig i byforminga. I nyare tid kan ein kanskje sjå industristader som for eksempel Mo i Rana som variantar av hagebytanken.<sup>28</sup> Mange norske tettstader representerer mykje av tankegodset, sjølv om det handlar om små stader i forhold til Howards skjema.<sup>29</sup>

## Ny bygningslov i 1924

Etter at ein hadde hatt dei same bygningslovene med ein del mindre endringar sidan 1845, blei det i 1913 sett ned ein komité som i 1919 la fram innstilling til lovrevisjon. Bakgrunnen for lovendringa låg i utviklinga i byggeteknikken og i endra behov for og haldningar til planlegging. Med industrialiseringa og urbaniseringa vil det bli større behov for å styre utviklinga med planar. Krava til planutforming måtte endrast fordi dei tidlegare planane var "*med sin mer skjematisk karakter mindre stemmende med det moderne syn på utarbeidelse av byplaner, ...*"<sup>30</sup>. Vidare går det fram at eit viktig omsyn var å stimulere byggeverksemda etter ein lang periode med låg boligproduksjon. Grunngevinga fangar opp viktige trekk i tida, med teknisk og økonomisk utvikling, endring i arkitektursyn, og ikkje minst større interesse for boligspørsmålet. Den tidlegare lova hadde blitt oppfatta som hindrande for utvikling; ho var blitt oppfatta som fyrst og

<sup>27</sup>Dancke, Trond M. E. (1988): *Boligsak i utvikling. Norsk forening for Bolig- og byplanlegging 1913 - 1988*. Norsk forening for Bolig- og byplanlegging, Oslo.

<sup>28</sup>Thomassen (1997), s. 291.

<sup>29</sup>Ellefsen, Karl Otto (1986): "Stedsideal bak bygdebyen." I Olsen og Selfors (red.): *Fysisk planlegging*. Fagbokforlaget, Oslo, s. 13.

<sup>30</sup>Ot.prp. nr. 30 (1923) *Om utferdigelse av en lov om bygningsvesenet og en lov om bygningskommuner*, s. 1.

fremst eit ledd i arbeidet for å hindre ulykker og usunne buforhold. Ei ny lov skulle vere ein reiskap for å utvikle gode byanlegg i samsvar med moderne utvikling.

"Lov om bygningsvesenet" blei vedtatt 22. februar 1924, men sett i kraft fyrst i 1929. Lova galdt alle landets byar inklusive eit belte på 200 meter inn i nabokommunen. Rundt mange byar grodde det fram byggeområde inntil kommunegrensa; det var behov for å styre denne utbygginga ved hjelp av planar. I dette ligg ein indikasjon på behovet for fysisk oversiktsplanlegging, men lova inneheldt bare plantypen byplan. Departementet kunne òg bestemme at lova skulle gjelde for tettstader i landkommunar. Til å byrje med var det politisk motstand mot planlegging utanom byane, men etter kvart innsåg mange av landkommunane behovet for å regulere utbygginga i tettstadene. Lova var innført ca. 360 stader i landkommunar då forslag til ny lov blei lagt fram i 1960.

Byplanlegginga skulle framleis ivareta helse, transport og branntrygging, men denne lova inneheldt ein del viktige endringar. For det eine var det få konkrete krav eller tilrådingar til planutforming, samtidig som ho la opp til meir omfattande planlegging enn den gate- og kvartalsreguleringa som hadde vore vanleg. Kravet til rutenett gjekk ut. For det andre blei det lagt vekt på boligbygging ved å "... ha for øyet ... det til forholdene svarende behov for beboelsesrom, ..." Vidare kom omsyn til arkitektur og estetikk inn som generelle krav ved formuleringar som "*bebyggelsen skal anordnes på en arkitektonisk tiltalende måte*", ... "*torv..., åpne plasser og offentlige beplantninger ... anordnes på en smuk og tiltalende måte.*" Det skulle takast omsyn til terrenget, og planen skulle vise stigningsforhold for vegar. Omsynet til rekreasjon og offentlege rom kom inn ved krav om at "*offentlige leke-, sports- og hvileplasser bør avsettes i tilstrekkelig antall.*"<sup>31</sup>

Lova formaliserte ikkje noko system for sonedeling. Men gjennom behandlinga av spørsmål om vegar, gater, bolighus, industri, torg, leikeplassar osv. ligg kimen til funksjonelle reguleringsformål, slik planlegginga kom til å utvikle seg under funksjonalistiske impulsar i åra framover.<sup>32</sup>

Den tidlegare bygningskommissjonen blei erstatta av bygningsrådet som skulle ha halvparten av medlemmene valde av bystyret. Dette var ei nyskaping som innebar at planlegging og bygging i større grad, men likevel ikkje fullt ut, blei eit politisk ansvar. Nyordninga var ei viktig markering av lokal sjølvråderett.<sup>33</sup>

Lova kom til midt i ein periode med rask profesjonsutvikling og endring i fagsyn. Samtidig skjedde store politiske omveltingar med overgang frå eit liberalt styre til arbeidarrørslas sterke vekst og sosialdemokratiets maktovertaking. Likevel kom lova til å gjelde i nesten 40 år til ho blei avløyst av bygningslova av 1965.

## Funksjonalisme på norsk

Funksjonalismen som arkitektur- og planideal kan knytast til framveksten av det moderne industrisamfunnet frå omkring slutten av 1800-talet. Nye materialar, konstruksjonar og produksjonsmåtar gav grunnlag for ein ny arkitektur. Urbanisering, utviklingsopti-

<sup>31</sup>Lov av 22. februar 1924 om bygningsvesenet, § 26.

<sup>32</sup>Jensen, Rolf H. (1981a): "Framveksten av sonering i moderne norsk byplanlegging." I *Plan og arbeid* nr. 4/81, s. 197.

<sup>33</sup>Tvinnereim (1990), s. 30.

misme, endring i livsstil og haldningar gav impulsar til endringar i planlegginga. Kimar til funksjonalismen i planlegginga låg, som det går fram ovanfor, i målet om å skape sunne buforhold med lys, luft og grøne omgjevnader, og i frigjerings frå strenge planprinsipp. Sonedelingstanken leier opp mot dei funksjonalistiske grunnprinsippa slik dei blei formulerte av Le Corbusier i Athen-charteret i 1933 etter CIAMs fjerde kongress (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne). Byen kunne delast etter fire hovudfunksjonar; bolig, arbeid, rekreasjon og transport.

Stockholmsutstillinga i 1930 har i ettertid blitt ståande som særleg viktig i norsk og nordisk arkitektur- og byplanhistorie. Gjennom utstillinga som presenterte mangfaldet av funksjonalistisk arkitektur på kontinentet, fekk modernistiske idéar eit avgjerande gjennomslag i Norden.

Funksjonalismen fekk for det eine innverknad på planprinsippa. Det blei lagt vekt på funksjon og effektivitet, der ikkje minst omsynet til biltransport var eit viktig element. Boligen og boligområda blei etter kvart det viktigaste i planane. Dette heng saman med den auka politiseringa av planlegginga og understrekinga av ein sosial profil som kom på 30-talet.<sup>34</sup> For det andre blei det etablert nye estetiske ideal med oppløyse byrom og frittstående bygningar. Mellomkrigstidas teikn på symmetri, aksedragingar og monumentalitet kom bort.<sup>35</sup> Og for det tredje skjedde det ei "vitskapleggjering" av arbeidsmåtanane i planlegginga med for eksempel utrekning av arealbehov for ulike aktivitetstypar.<sup>36</sup> Metodar for solstudiar, transportanalysar, befolkningsutvikling etc. blei introduserte og utvikla.

Sjølv om den funksjonalistiske påverkinga var sterk, fekk me i Norge aldri dei heilt reindyrka funksjonalistiske områda, men ein moderert versjon der rett nok sonedelinga var eit viktig element, men med eit nasjonalt tilpassa formuttrykk. Overgangen til funksjonalismen var relativt mjuk, med ei fleksibel omtolking av både dei etablerte idéane om hagebyen, og den nye funksjonalismen. Det skjedde ei samansmelting av dei to idéretningane.<sup>37</sup> Olle Svedberg har peikt på nasjonale element, og brukt begrepet *nyrealisme* om den svenske arkitekturen.<sup>38</sup>

## Førebuing til gjenreising - Brente steders regulering

I krigsåra blei det arbeid med planar og førebuing for gjenreising, i fyrste omgang dei byane som var øydelagde tidleg i krigen. Organisasjonen Brente steders regulering (BSR) blei etablert alt sommaren 1940 for å planlegge gjenoppbygging av dei øydelagde byane. Planlegginga kom etter kvart til å omfatte 27 stader. Med BSR blei det for fyrste gong etablert eit planapparat i statleg regi. Sverre Pedersen fekk i oppdrag å leie planarbeidet. Han hadde i mellomkrigstida arbeid med planar for mange byar, også av dei som var øydelagde i 1940, og hadde godt grunnlag for å utforme dei nye planane.

---

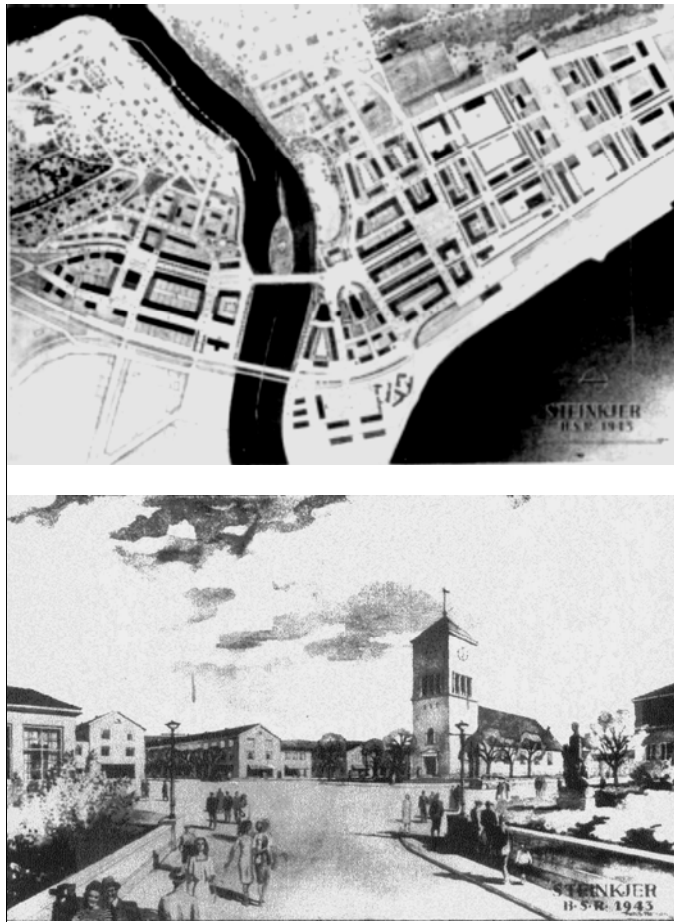
<sup>34</sup>Jensen (1981a), s. 198.

<sup>35</sup>Ellefsen (1986), Oslo, s. 15.

<sup>36</sup>Ibid., s. 17.

<sup>37</sup>Thomassen (1997), s. 72 ff.

<sup>38</sup>Svedberg, Olle (1988): *Planerarnas århundrade. Europas arkitektur på 1900-talet*. Arkitektur förlag AB, Stockholm, s. 130 ff.



Figur 5.3  
BSRs plan for Steinkjer.  
Perspektivteikning fortel  
om omtanke for form, og  
viser vektlegginga av ak-  
sar og fondmotiv.

Sjølv om Pedersen hadde vist at han meistra den nye fagretninga, heldt han fast med det nyklassisistiske grunnlaget i planutforminga med bykvartal, aksar og terrengtilpassing.<sup>39</sup> I kor stor grad dette blei styrt av det tyske overoppsynet med BSR har det vore ulike meiningar om. Sjølv om planane var meint å vere mellombels, kom fleire av dei til å gjelde fram til i 1960-åra, eventuelt med nokre justeringar, og danna altså grunnlaget for den utforminga desse byane har i dag.<sup>40</sup>

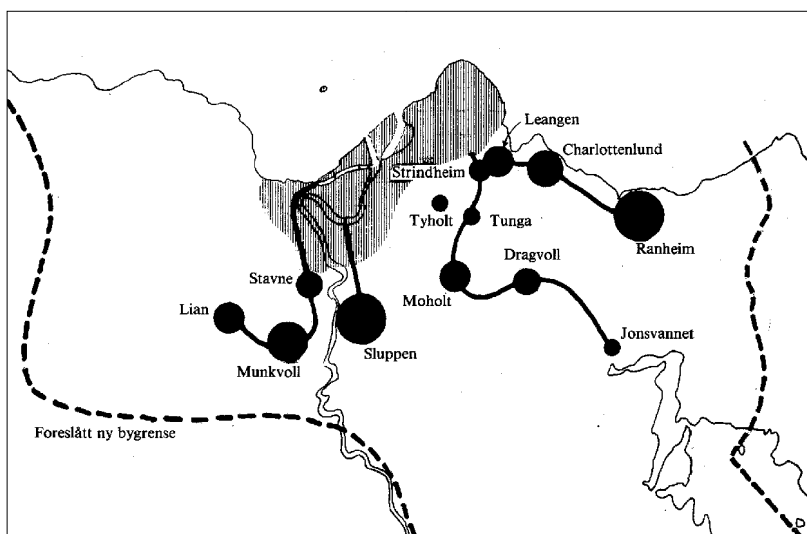
<sup>39</sup>Jensen, Rolf H. (1981b): *Norsk planlegging med internasjonalt ry - forming av norsk byplanlegging under Sverre Pedersen*. I Skrift nr. 1981:2, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

<sup>40</sup>Hagerup, Vegard og Knut Einar Larsen (1981): *Sverre Pedersen - en pionér i norsk bolig- og byplanlegging*. I Skrift nr. 1981:2, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

## 5.3 Oversiktsplanlegging i emning

### Tilløp til fysisk oversiktsplanlegging i mellomkrigstida

Spirene til oversiktsplanlegging finn ein mest truleg i byanes små arealreservar og den bygginga som skjedde i nabokommunane. Men viktigare var erkjenninga av samanhengar i eit større geografiske rom, ikkje minst på grunn av industrialiseringa og betre kommunikasjonar.<sup>41</sup> Med byplanen som den einaste plantypen, gav ikkje lova rom for formell planlegging ut over kommunenivået. Plantypen kan best samanliknast med dagens reguleringsplan, og var meint for fysisk utforming innanfor byens eller tettstadens grenser. Ein ulempe var at ein måtte detaljregulere og binde opp område som var tenkt utbygde i ei fjern framtid.



Figur 5.4  
Sverre Pedersens skisse til hageforstader og forstadsbanar i Trondheim og Strinda 1918 ber bod om oversiktsplanlegging.

Dei fyrste tankane om oversiktsplanlegging kan knytast til Sverre Pedersen og Harald Hals. Pedersen hadde stor tru på ei framtidig utvikling i retning av eit desentralisert mønster, og tok tidleg opp den regionale planlegginga med impulsar frå blant anna hagebyrørsla. I 1918 presenterte han ei skisse til byutvikling med hageforstader og forstadsbane i Trondheim og Strinda.<sup>42</sup> Omtrent samtidig prøvde Oslo og Aker å innleie regionalt samarbeid, utan særleg hell. Det skulle gå fleire år før Harald Hals

<sup>41</sup>Jensen (1980), s. 495.

<sup>42</sup>Jensen (1981b), s. 25.



lanserte sin plan for Oslo med dei næraste kommunane Aker og Bærum.<sup>43</sup> Nokre år etter blei denne planen omarbeidd, og presentert som ein generalplan for Oslo, Aker og Bærum i 1934. Han inneheldt analysar av befolkningsforhold, trafikkforhold osv. Han bygde blant anna på hagebytanken og naboskapsprinsippet, og var tydeleg påverka av interesse for byplankunst og landskapstilpassing. Det er vist byggeområde, særskilde industriområde, parkar og friland, og kommunikasjonslinjer. Planen førte ikkje til noko meir i fyrste omgang enn at Oslo til ein viss grad retta seg etter han. Fyrst då han blei omarbeidd etter krigen fekk han noko å seie.

I 1922 vann Sverre Pedersen reguleringskonkurransen "*Fremtidens Hamar*". Planen omfatta heile Hamar, og delar av dei to landkommunane Vang og Furnes. Som tradisjonell byplan med vekt på detaljert forming, var han ikkje ein oversiktsplan slik me i dag tenker. Men ved at han omhandla eit større geografisk område, var han ein forløpar for den oversiktsplanlegginga som etter kvart skulle kome.

## BSR etter krigen utvida planleggingsperspektivet

Mot slutten av krigen var det i eksilmiljøa, særleg i London og Stockholm, i gang arbeid med overordna planar for gjenoppbygging av dei delane av Nord-Norge som var nedbrende hausten 1944.<sup>44</sup> I London arbeidde blant anna seinare byplansjef i Oslo Erik Rolfsen i Forsynings- og gjenreisingsdepartementet. Eit fortruleg notat han laga som underlagsdokument for arbeidet med å planlegge gjenoppbygginga, fekk i omarbeidd form tittelen "*Planene fra London*". I Stockholm kom mange norske arkitekter saman med fagfolk frå andre land til faglege diskusjonar. Etter kvart blei det tatt initiativ til å gjere seg nytte av desse erfaringane for gjenreisinga i Norge, og sommaren 1944 blei *Den Norske Bygningstekniske* komité skipa i Stockholm. Seinare på året vende dei seg til den norske regjeringa i London med tilbod om å delta i gjenreisingsarbeidet etter krigen.<sup>45</sup>

Etter krigen blei Brente staders regulering (BSR) omorganisert under leing av Erik Rolfsen.<sup>46</sup> Hovudoppgåva blei nå å drive planlegging for gjenreising i Finnmark og Nord-Troms. Det blei den fyrste utprøvinga av meir omfattande regional planlegging. Som grunnlag for planar blei det gjennomført omfattande registreringar og analysar av fysiske, næringsmessige, økonomiske og befolkningsmessige forhold. Til dette arbeidet kom det med geografar og økonomar i tillegg til arkitekter og ingeniørar. Tankegodset bak arbeidet er godt dokumentert i referat frå regionplanmøtet i Alta i juli 1948 der planleggarar, skolefolk og andre drøfta planleggingas regionale sider.<sup>47</sup> I tråd med Londonregjeringas tankar om modernisering og effektivisering av

<sup>43</sup>Hals, Harald (1929): *Fra Christiania til Stor-Oslo. Et forslag til generalplan for Oslo.*

Aschehoug & Co (W. Nygaard), Oslo.

<sup>44</sup>Thomassen (1997), s. 135.

<sup>45</sup>Thomassen (1997), s. 147 ff.

<sup>46</sup>Hovudkontoret var i drift til 1952, men verksemda heldt fram i Finnmark fram til 1955 då ho blei overført til fylkesreguleringsarkitekten.

<sup>47</sup>Nygaard, William og Erik Lorange (1950): *Fra gjenreising til nyreising. Regionplanmøtet i Alta.* Johan Grundt Tanum forlag, Oslo.

landsdelen blei det i fleire tilfelle foreslått gjenoppbygging på andre stader enn der busetnaden hadde vore før. Men dette møtte så sterk lokal motstand at planane måtte endrast i tråd med folkeviljen.<sup>48</sup>

Ein kan peike på to viktige utviklingstrekk i desse åra. Det eine er ei utviding frå det lokale perspektivet i BSR under krigen til eit regionalt og nasjonalt perspektiv ved at gjenreisninga òg blei sett på som viktig element i nasjonens samla utvikling. Det andre er utvikling frå den fysiske byplanlegginga til større vekt på oppbygging av den nasjonale økonomiske planlegginga etter krigen.<sup>49</sup> Desse trekka peiker i retning av den planlegginga me etter kvart skulle få.

## Tidleg planarbeid i nokre byområde for å skaffe utbyggingsareal

Etter at Oslo og Aker var slått saman til ein kommune i 1948 som resultat av problemet med tronge bygrenser i Oslo, blei det sett i gang arbeid med generalplan. Denne bygde delvis på planane frå 1929 og 1934. Nå var Erik Rolfsens blitt byplansjef i Oslo. Med erfaring og påverking frå det internasjonale miljøet lanserte han òg nye idear om sosiale fellesskap i "nye bysamfunn".<sup>50</sup> Ideala frå hagebyen og naboskapsprinsippet, og påverking frå funksjonalismen er tydeleg. Med boligen og nabolaget omkring skolekretsar som utgangspunkt, fylgde idéen eit hierarkisk prinsipp med meir eller mindre sjølvstendige bydelar med nærseiter, bydelsseiter og arbeidsplassar omkring hovudseiteret. Byen skulle bindast saman av eit effektivt transportsystem. Samla ville ein bydel romme 30-40.000 innbyggjarar, eller omtrent det Howard hadde foreslått i hagebyane. I praksis blei ikkje dette prinsippet gjennomført fullt ut, men såkalla drabantbyar blei planlagde og bygde ut frå grunnidéane. Det fyrste området som blei reist var Lambertseter, som gjennom åra etter blei omdiskutert, men i ettertid er rekna som ein svært vellykka del av byen. Tankegangen bak Oslos generalplan og etablering av drabantbyar fekk stort gjennomslag i byplanlegginga framover.

Også i andre byområde kom det i gang oversiktsplanarbeid ut frå behovet for å styre bygginga i samanheng over kommunegrensene, fyrst i Trondheim, Bergen og Kristiansand, og ut over 1950-åra fleire andre. Det var ulikt kor langt arbeidet kom i retning av konkrete planar, men felles er at det blei utvikla haldningar, kunnskapar og erfaringar som var verdifullt grunnlag for det generalplanarbeidet som for alvor kom i gang seinare. Initiativa til interkommunal planlegging må truleg tilskrivast nettverket av tidlegare BSR-arkitektar.<sup>51</sup> I ettertid har ein av dei, Erik Lorange, i boka "*Regional tenkning*" gjort inngåande greie for det faglege grunnlaget for regional planlegging slik det blei utvikla teoretisk og gjennomført i Europa og USA.<sup>52</sup> I dette ligg blant anna den kunnskapen

---

<sup>48</sup>Dancke, Trond M. E. (1986): *Opp av ruinene. Gjenreisning av Finnmark 1945-1960*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, s. 47.

<sup>49</sup>Thomassen (1997), s. 167 f.

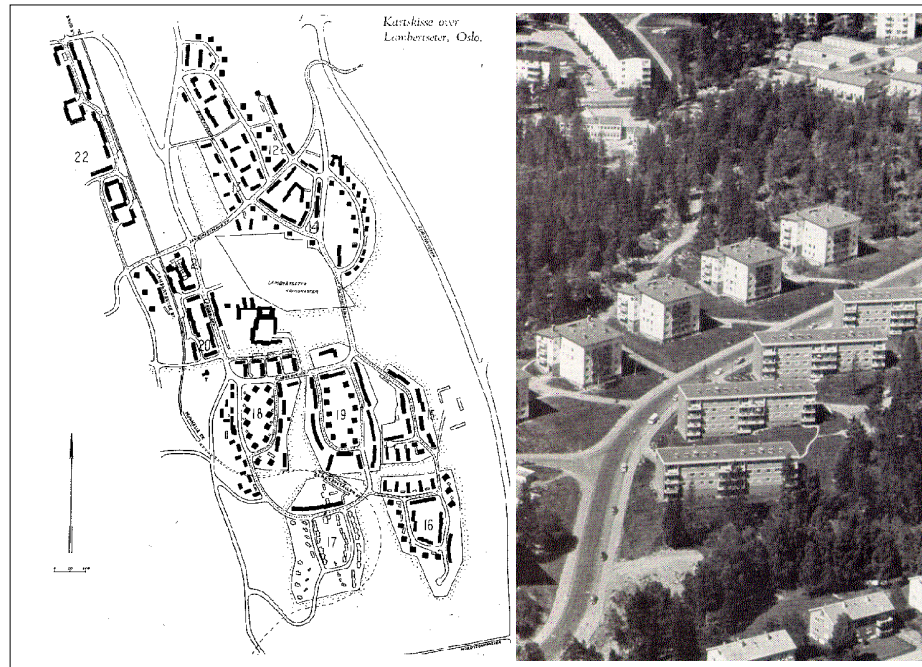
<sup>50</sup>Ibid., s. 285.

<sup>51</sup>Thomassen (1997), s. 279

<sup>52</sup>Lorange (1977).

mange fekk med seg om engelsk og svensk planlegging gjennom opphalda i London og Stockholm under krigen.

I England hadde ein prøvd ut nokså omfattande oversiktsplanlegging i mellomkrigstida, og formaliserte slik planlegging i *"The Town- and Country Planning Act"* i 1947. I Sverige hadde ein på frivillig grunnlag drive blant anna regional planlegging i Stockholmsområdet frå 1931. Den svenske bygningslova av 1947 opna for oversiktsplanlegging.



Figur 5.5  
*Lambertseter var det fyrste store drabantbyområdet etter samanslåinga av Oslo og Aker til ein kommune i 1951. Bydelen blei bygd etter med hageby- og naboskaps-prinsippa.*

## 5.4 Framveksten av økonomisk planlegging

### Dei fyrste initiativa frå 1930-åra

Framveksten av ei økonomisk planlegginga skjedde nokså parallelt med den fysiske oversiktsplanlegginga. På same måte som politisk og fagleg interesse for samfunnsmessig styring av urbaniseringa, utvikla det seg interesse for ei offentleg styrt utvikling av økonomien. Og på same måte som den fysiske planlegginga utvikla seg som profesjon, kom sosialøkonomien til å bli eit fag og ein reiskap i samfunnsbygginga.

Den økonomiske planlegginga kan heilt frå starten knytast opp mot det politiske apparatet, og då særleg Arbeidarpartiet, og mot krisehandteringa på 1930-talet. Opp til fyrste verdskrigen hadde kravet om stabil pengekurs ved hjelp av kontroll med pengemengda stått sentralt i økonomisk og politisk tenking; i laissez-faireteorien var pengeteori og produksjonsteori skilde område. Men krisa frå 1920-talet gav støytten til nye teoriar om økonomiske samanhengar og bruk av nye verkemiddel. Staten skulle ha hand om den realøkonomiske utviklinga og måtte stimulere næringslivet for å skape arbeid og økonomisk vekst. Desse teoriane har særleg vore knytte til engelskmannen John Maynard Keynes. I Norge var Ragnar Frisch, Leif Johansen og Trygve Haavelmo sentrale i utviklinga av sosaløkonomien som fag og politisk reiskap. Gjennom forskning og undervisning bygde dei opp eit fagmiljø som kom til å få stor innverknad på det politiske og administrative arbeidet i velstandsbygginga. Saman med Ole Colbjørnsen utarbeidde Frisch Arbeidarpartiets kriseprogram i 1934, bygd på Colbjørnsen og Sømmes treårsplan. Desse arbeida introduserte dei nye måtane å tenke statleg politikk gjennom planøkonomi og regional planlegging.<sup>53</sup>

I det førebuande planarbeidet for gjenreising kom det regionale perspektivet til å stå i fokus, med økonomi som ein sjølvstøtt og viktig del. Etter krigen manifesterte i fyrste omgang Fellesprogrammet brei politisk semje om å føre vidare trådane frå Nygaardsvoldregjeringa for utvikling av velferdsstaten og fordeling av goda.<sup>54</sup> Med dette var grunnlaget lagt for større grad av statleg styring med fysisk og økonomisk regional planlegging som reiskap slik ein såg det i store delar av Europa.

I den fyrste etterkrigstida var sjølve gjenreisinga av det øydelagde mest presserande.<sup>55</sup> Det måtte byggast nye boligar, institusjonar, vegar osv. Folks rett til bolig stod sentralt. Av frykt for depresjon, slik ein fekk ei tid etter fyrste verdskrigen, var tiltak for sysselsetting og næringsliv viktig. Arbeidet var tungt den fyrste tida, ikkje minst på grunn av materialmangel, men etter nokså kort tid kom hjula godt i gang. Gjenreisingsarbeidet endra etter eit par år gradvis perspektiv til nyreising med målretta innsats for å bygge velstands- og velferdssamfunnet.<sup>56</sup>

## Initiativ til regional planlegging - områdeplanlegginga

Spørsmålet om å sette i gang områdeplanlegging blei reist i Sosialdepartementet i 1946 med bakgrunn i sysselsettingsproblema særleg i Nord-Noreg. Tanken var å styrke næringsgrunnlaget, sysselsettinga og busettinga i distrikta; gjennom kartlegging av ressursane, næringslivet, befolkningsforhold, kommunikasjonar etc. skulle ein legge grunnlag for planar og utbyggingstiltak, og på denne måten hjelpe til utbygging i svake distrikt gjennom styrking og modernisering av næringslivet.<sup>57</sup>

Arbeidet kom i gang i 1948-49, fyrst i Nordland og dei delane av Troms som ikkje var med i det særskilde gjenreisingsarbeidet, og seinare i alle fylka. Det blei oppretta

<sup>53</sup>Thomassen (1997), s. 109 ff.

<sup>54</sup>Furre (1991), s. 210.

<sup>55</sup>Thomassen (1997), s. 178 ff.

<sup>56</sup>Thomassen (1997), s. 178 ff.

<sup>57</sup>St. meld. nr. 69 (1952) *Om områdeplanleggingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, s. 2.

fylkesvise områdeplankontor under styring av særskilde fylkesråd med både fagfolk og politikarar som medlemmer. Heile verksemda blei styrt frå Arbeidsdirektoratet, og må sjåast som del av ein samla statleg planøkonomisk politikk for å utvikle næringslivet og skaffe sysselsetting.<sup>58</sup>

Tiltaket var det fyrste forsøket på å etablere eit administrativt organ for regional planlegging.<sup>59</sup> Det var ei tid diskusjonar om å innlemme BSR i områdeplanlegginga, men det skjedde ikkje. I stortingsmeldingar om områdeplanlegginga er forholdet til fysisk planlegging og lokalisering av næringsliv og busetnad omtalt, men tiltaket kom primært til å handle om økonomisk planlegging i form av blant anna omfattande analysar av busetting og næringsliv. Det kom lite eller ingenting ut av arbeidet i form av konkrete planar og tiltak. Årsaka var motstridande interesser, blant anna konflikhtar mellom det lokale og det statlege nivået og problem med å bli samde om prioriteringar.<sup>60</sup> Likevel var arbeidet viktig ved at det gav kunnskapstilfang for seinare planarbeid, og det innførte ein ny måte å tenke politikk på; det var med på å introdusere planleggingstanken også utanom byane.

I 1963 blei den sentrale styringa overført til distriktsplanavdelinga i Kommunaldepartementet, og i 1966 blei områdeplankontora overførte til den nyoppretta Fylkesmannens utbyggingsavdeling i samband med innføring av ny bygningslov.

## Landsdelsplanar og -program frå 1952

Gjenreisninga i Nord-Norge nærma seg slutføring i byrjinga av 1950-talet. Det hadde skjedd lite i utvikling av næringslivet elles, og ein frykta stor arbeidsløyse. Nord-Norge-programmet blei derfor etablert for å få sving på næringslivet med vekt på industri. Ein ville få i gang større bedrifter i landsdelen, særleg i eksportnæringar. Ein la til grunn at industrireising vil medføre flyttingar og meir konsentrert busetnad. Programmet hadde òg ein tryggingpolitisk dimensjon. Statens hovudoppgåve skulle vere å legge forholda til rette ved utbygging av infrastruktur. Gjennom statsbudsjettet og ekstraordinære statsiltak, blant anna finansierte gjennom Marshallhjelpa, skulle ein satse på kommunikasjonar, kraftforsyning og utbygging av yrkesutdanninga. Det særskilt oppretta Nord-Norge-fondet og særlege skattereglar skulle stimulere næringslivet og hjelpe til med toppfinansiering av næringsverksemdar.<sup>61</sup>

Nord-Norgeprogrammet blei ikkje kopla med områdeplanlegginga, og hadde heller inga direkte tilknytning til BSR eller til fysisk planlegging på annan måte. Det var dermed i utgangspunktet ei økonomisk planlegging med sterk statleg styring, men med samanheng mellom økonomisk, forsvars-, sosial og kulturell utbygging.<sup>62</sup>

I den kritikken programmet blei utsett for i ettertid, blei det hevda at verkemidla ikkje kom dei eigentlege distrikta til gode.<sup>63</sup> Dei gagna fyrst og fremst sentrum i peri-

<sup>58</sup> Thomassen (1997), s. 240.

<sup>59</sup> Ibid. s. 211.

<sup>60</sup> Hersoug, Bjørn og Dag Leonhardsen (1979): *Dag: Bygger de landet?* Pax forlag A/S, Oslo, s. 109.

<sup>61</sup> St. meld. nr. 85 (1951) *Om et utbyggingsprogram for Nord-Norge*.

<sup>62</sup> Thomassen (1997), s. 259.

<sup>63</sup> Brox (1966).

ferien, dvs. regionale senter som Mo, Mosjøen, Harstad, Tromsø, Hammerfest, Kirkenes og andre.<sup>64</sup> Ei slik satsing var i tråd med det statlege synet på distriktsutvikling gjennom satsing på større senter, slik det tidlegare hadde kome fram blant anna i samband med områdeplanlegginga.<sup>65</sup>

Også ein del kystkommunar i Trøndelag og Møre og Romsdal hadde store sysselsettingsproblem. Dette var peikt på alt i stortingsmeldinga om Nord-Norgeprogrammet, og etter initiativ frå Arbeidsdirektøren blei det nyoppretta områdeplankontoret sett til å arbeide spesielt med ein næringsøkonomisk analyse for kyststrøka i Trøndelag, og seinare nokre kystkommunar på Nordmøre. Analysen blei vidareført i form av eit utbyggingsprogram, i samarbeid med eit interdepartementalt utval.

Dette planarbeidet varsla noko nytt. For det eine var Trøndelagskysten det einaste området utanom Nord-Norge, som var i ein heilt spesiell situasjon, der det blei gjennomført utgreiing med sikte på særskilde tiltak. I landet elles arbeidde ein med å hjelpe fram utbyggingsområde gjennom sentral- og lokaladministrasjonens ordinære verksemd. For det andre var planen ein samordna rammeplan som trekte opp målsettingar, peikte på tiltak og eventuelle verkemiddel innan dei enkelte næringar. Det låg ikkje særskilde verkemiddel innebygde i planen; tiltaka var stort sett slike som kravde offentlege investeringar i form av ekstra løyvingar frå staten.<sup>66</sup> For det tredje innevarsla bruken av områdeplankontoret i arbeidet ei kopling mellom fysisk og økonomisk planlegging på regionalt nivå og var ein forløpar for den organiseringa av planapparatet som blei etablert etter 1965.

Dei fleste tiltaka galdt samferdsel, inklusive hamner, og støtte til næringsformål. I stortingsmelding om Trøndelagsplanen møter ein idéen om "*desentralisert konsentrasjon*" meir konkret enn tidlegare. "*Skal dette lykkes, vil det være nødvendig at bosettingen såvidt mulig blir samlet i og omkring såkalte bygdebyer.*"<sup>67</sup>

Den eksplisitte busettingsmålsettinga representerte ein idé som skulle få stor gjennomslagskraft i lang tid framover, og som står sterkt også i dag. Målsettinga tyder òg på at planen var eit forsøk på bevisst regional styring og samordning av dei offentlege investeringane.

I forlenginga av Nord-Norgeprogrammet blei det i 1957 etablert eit eige utbyggingsprogram for svakt stilte område i Nord-Troms. Det var problemområde som fall utanom tiltaka i Nord-Norgeprogrammet, og som ikkje låg til rette for industrireiseing av større omfang. Planen var fyrst og fremst ein plan for ekstraordinær bygging av vegar, kraftlinjer og hamner i Nord- og Midt-Troms, med finansiering frå Nord-Norgefondet. Med dette kom ein i ei viss grad i møte kritikken om at Nord-Norgeprogrammet ikkje satsa nok på infrastruktur. Det innebar òg eit tilløp til samordning av sektorinvesteringar på same måte som ein hadde sett i Trøndelagsplanen.<sup>68</sup>

<sup>64</sup>Hersoug og Leonhardsen (1979), s. 120.

<sup>65</sup>St. meld. nr. 69 (1952) *Om områdeplanleggingen*. Kommunal- og arbeidsdep., s. 12.

<sup>66</sup>Hersoug og Leonhardsen (1979), s. 132 f.

<sup>67</sup>St. meld. nr. 67 (1955) *Om et utbyggingsprogram for næringslivet i kystkommunene i Trøndelag og Nordmøre*, s. 2.

<sup>68</sup>Hersoug og Leonhardsen (1979), s. 129.

## 5.5 Distriktpolitikk og meir effektive kommunar

Samla sett varsla Nord-Norgeprogrammet, Trøndelagsplanen og Nord-Tromsplanen den nasjonale distriktpolitikken som blei utvikla frå byrjinga av 1960-talet. Statleg styring og initiativ skulle stimulere næringsliv og sysselsetting i vanskelegstilte delar av landet. Med dette utgangspunktet ser ein starten på regional planlegging og tilløp til samordning av fysisk og økonomisk planlegging, mykje godt ut frå det behovet utbygging av industrier skapte for overgripande fysisk planlegging.<sup>69</sup>

Distriktpolitikken var ein del av den samla regionalpolitikken som handla om prinsipielle retningslinjer for *"den offentlige sektors samlede påvirkning på lokaliserings- og bosettingsutviklingen, og for behandlingen av de særlige problemer som denne reiser."*<sup>70</sup> I distriktpolitikken låg både distriktsplanlegging som skulle få fram grunnutnyttingsplanar og investeringsprogram for geografiske einingar, og distriktsutbygging som gjekk på offentlege tiltak for økonomisk utvikling og betring av levekåra i område med svakt og einseitig næringsgrunnlag og dårleg utbygd samfunns-service.<sup>71</sup>

### Distriktenes Utbyggingsfond skulle skaffe finansiering

Starten på ein samla og målretta norsk distriktpolitikk kan knytast til opprettinga av Distriktenes Utbyggingsfond (DUF) i 1960. Idéen kom fram då Nord-Norgeplanen blei behandla i Stortinget i 1952. Sidan dukka han opp blant anna i Langtidsprogrammet 1954-57 og i samband med behandlinga av Trøndelagsplanen i 1955.

Bak opprettinga av DUF låg fleire årsaker som stort sett peiker i same retning. Etter at Nord-Norgeprogrammet og Trøndelagsplanen gjekk ut i 1960, hadde mange av dei bedriftene som hadde fått støtte av Nord-Norgefondet, framleis behov for hjelp. I Trøndelag låg fleire område etter i utvikling, og hadde ytterlegare behov for sysslesettingstiltak. Det var reist krav frå fleire andre område om særskilde utviklingsplanar, eventuelt også skattefritak. Borgarlege parti hadde foreslått å opprette eit utbyggingsfond for bygdene, og Fjellbygdkomiteén fremma forslag i si innstilling i 1958 om eit spesielt fond.<sup>72</sup> Etter at områdeplankontora var blitt reine saksbehandlingsorgan, var det igjen behov for eit særskilt apparat for å hjelpe tilbakeliggande distrikt.<sup>73</sup>

I eit langsiktig perspektiv kan ein sjå DUF som eit svar på meir djuptliggende strukturelle problem. Særleg galdt det problemet med næringsutvikling i distrikta på grunn av kapitalmangel. Dette i tillegg til pressproblem på grunn av flytting til byar og tettstader, gjorde at det var full politisk semje i Stortinget om å opprette fondet. Målsettinga var å *"å fremme tiltak som vil gi økt, varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsproblemer eller svakt utbygd næringsgrunnlag."*<sup>74</sup> Med dette var

<sup>69</sup>Thomassen (1997), s. 331.

<sup>70</sup>St. meld. nr. 87 (1966-67) *Om distriktsplanlegging*. Kommunal- og arbeidsdep., s. 1 f.

<sup>71</sup>St. meld. nr. 87 (1966-67), s. 1.

<sup>72</sup>Komiteén til undersøkelse av fjellbygdenes økonomiske problemer (1958): *Komiteénstilling*.

<sup>73</sup>Hersoug og Leonhardsen (1979), s. 133.

<sup>74</sup>Lov av 18. juni 1965 om Distriktenes utbyggingsfond, § 1.

DUF eit ledd i Regjeringas ordinære politikk for rask økonomisk vekst og full sysselsetting. Oppgåva var ikkje primært å oppretthalde busettingsmønsteret og stanse flyttinga frå alle bygder; tvert i mot sa odelstingsproposisjonen at *"det er av vesentlig betydning at denne utvikling (strukturrasjonalisering og konsentrasjon) kan gå sin gang."*<sup>75</sup>

Sjølv om fondet kunne støtte alle typar næringsliv, var det, i alle fall dei fyrste åra, primært eit industrifond. Fondet kunne gå inn i tiltak med mindre krav til garantiar enn privat finansiering gjorde. I starten var områdeplankontora saksbehandlingsorgan, og då verksemda blei knytt til Fylkesmannens utbyggingsavdeling i 1966, var det institusjonelt lagt til rette for samordning av fysisk planlegging og distriktpolitikk.<sup>76</sup>

## Vekstsenter, vekstområde og industrivekstanlegg var nye prinsipp

I Norge skulle utvikling av vekstsenter vere ei nyskaping i forhold til dei store industri-satsingane som var gjennomførte og under planlegging, som for eksempel aluminiumsverka i Årdal og Sunndal og Jernverket i Mo i Rana. Idéen kom fyrst og fremst frå Storbritannia som blant anna i samband med bygginga av New Towns gjennomførte ei omfattande desentralisert industri- og næringslivsutvikling. Motivet var å dempe presset på storbyane. Hos oss skulle idéen i større grad ivareta omsynet til distrikts-Norge ved oppbygging av vekstsenter som skulle skape økonomisk aktivitet i eit større omland etter prinsippet med *"desentralisert sentralisering"*.<sup>77</sup>

Bak vekstsenteridéen låg eit spenningsforhold mellom tettstaden og det rurale området. Dette kom tydeleg fram i Stortingets behandling av spørsmålet om vekstsenter i 1965-66. Utgangspunktet var Regjeringas oppfatning av at flytting frå utkantane ikkje gjekk føre seg etter eit rasjonelt nok mønster. *"Der foregår en del flytting fra utvær, men iblant skjer dette til steder som bare er litt mer hensiktsmessige enn de steder de flytter fra."*<sup>78</sup> Samtidig blei den sterke flyttinga til byane sett på som lite rasjonell. Kommunal- og arbeidsdepartementet meinte at ein i framtida burde *"legge avgjørende vekt på utbygging av sentra i fylkene."*<sup>79</sup>

Arbeidarpartiet la i 1965 fram forslag om ni prøvesenter ulike stader i landet. Tanken var å kanalisere litt av distriktsutbyggingsmidlane dit, og gjennom ei utvikling i sentra skulle ein medverke til regional vekst. Dei utpeikte prøvesentra var Kongsvinger, Lyngdal, Egersund, Lindås, Førde, Sunndal, Namsos, Skjervøy og Alta. Etter valet og regjeringsskiftet hausten 1965 utpeikte den borgarlege regjeringa seks utviklingsområde i tillegg. Desse var Lofoten, Ørland/Bjugn, Vest-Telemark, Åmli, Hallingdal og Nord-Gudbrandsdal. Intensjonen var å sjå utviklinga samla i forholdsvis store område og på den måten styrke næringsgrunnlaget både i senteret og det naturlege omlandet.

Som eitt av fleire distriktpolitiske verkemiddel som blei innført i 60-åra, var selskapet for industrivekstanlegg (SIVA) som Stortinget vedtok i 1968 etter mønster frå dei

<sup>75</sup>Ot.prp. nr. 10 (1960-61) *Om lov om distriktenes utbyggingsfond*, s. 6.

<sup>76</sup>Mydske (1974), s. 89.

<sup>77</sup>Thomassen (1997), s. 524.

<sup>78</sup>St. meld. nr. 87 (1966-67), s. 107.

<sup>79</sup>Ibid.



britiske Industrial Estates. Selskapet skulle skaffe grunn, sørge for grunnlagsinvesteringar, reise bygg for sal eller utleige, eller skaffe tomter til interesserte bedrifter. Premisane for industrivekstanlegg var svært like dei som låg til grunn for vekstsenterutgreiingane. Det gjekk på krav til store, rasjonelle einingar, behov for betre samordning av verkemidla, auka press på dei største byområda, og ubalanse mellom sentrum og utkant i sysselsettinga.<sup>80</sup> Dermed var SIVA-anlegga frå fyrste stund tenkt etter prinsippet om "*desentralisert sentralisering*", med industrivekstanlegg med 1.000-2.000 tilsette, og krav til omland på 15-20.000 menneske. I praksis kunne ikkje desse krava oppfyllest mange stader. Anlegg er bygde i område med svært ulikt befolkningsgrunnlag, og storleiken varierer frå nokre titals til fleire hundre arbeidsplassar. I ein oversikt frå årsskiftet 1975-76 går det fram at det då var knapt 2.000 arbeidsplassar i totalt 13 anlegg. I 1999 hadde SIVA ca. 35 industriområde med ca. 7.000 arbeidsplassar. Dette utgjer ein liten del av norsk industri, men anlegga har nok vore ei viktig drivkraft i det lokale næringslivet nokre stader.

Kor vellykka satsinga på vekstsenter, vekstområde og industrivekstanlegg har vore samla sett, kan diskuteras. Med mindre folketal i dei utpeikte sentra og områda enn det ein ute i Europa rekna som naturleg er det eit spørsmål kor mykje økonomisk aktivitet som blei generert. Med avgrensa ressursar var det òg politisk vanskeleg å få gjennomført dei prioriteringane som skulle til for å oppnå store resultat. I dette ligg det at det heile tida var politisk usemje om sjølv strategien med å legge opp til desentralisert sentralisering. Dette var eitt av kjernepunktene i den kritikken mot planlegginga som kom etter kvart og handla om grunnleggande verdiar, ikkje bare i distriktpolitikken, men for samfunnsutviklinga generelt.

## Kommunane blei viktigare

Kommunanes rolle utvikla seg sterkt i denne perioden. Det verdimesseige grunnlaget med kommunalt sjølvstyre stod fast, men verksemda blei utvida og endra. Det handla om eit "*kommunalt hamskifte*" ved at kommunane blei viktige i oppfyltinga av statlege ambisjonar om oppbygginga av velferdsstaten.<sup>81</sup> Bakgrunnen låg i den generelle utvidinga av offentleg verksemd og styring, og tru på at lokal handtering av mange saker var mest effektivt. Den tradisjonelle kommuneforvaltninga framstod etter kvart som lite eigna for dei nye og større oppgåvene. Det blei nødvendig å revurdere forholdet mellom kommunen og staten og dei indre kommunale forholda.<sup>82</sup> Endringane gjekk på strukturelle reformer, som i hovudsak handla om territoriell inndeling og organisasjon, og arbeidsdelingsreformer, som tok sikte på ei ny oppgave- og funksjonsfordeling mellom staten og ulike delar av kommuneforvaltninga. Sjølv sagt er det samanhengar mellom desse reformtypene; med større kommunale einingar kunne større og fleire oppgaver leggjast til kommunane.

<sup>80</sup>St. prp. nr. 65 (1966-67) *Om selskapet for industrivekstanlegg*.

<sup>81</sup>Kjellberg, Francesco og Tore Hansen (1979): *Det kommunale hamskiftet*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, s. 7.

<sup>82</sup>Ibid., s. 19.

### Strukturelle reformer

Reformarbeidet starta i 1946 med oppnemninga av Kommuneinndelingskomitéen (Scheikomitéen), som fekk i oppgåve å vurdere kommunestrukturen i landet. Ikkje minst hadde urbaniseringa og utvikling i kommunikasjonar gjort det aktuelt å drøfte om det gamle kommunemønsteret var gagnleg. Det fyrste forslaget om å oppheve soknekom-munane, som i tillegg til kyrkjeforvaltning hadde oppgåver innan skolesektoren, fattig-stell og vegvesen, møtte inga usemje i Stortinget.<sup>83</sup> Usemje kom derimot fram i behand-linga i 1956 av innstillinga om kommunerevisjonar (Kommuneinndelingskomitéen II). Arbeidarpartiet sikra fleirtal for forslaget, medan dei borgarlege heller ville ha ordningar for interkommunalt samarbeid.

Scheikomitéen meinte tida var meir enn moden for endringar. *"Holder en seg utgangspunktet klart, .... sier det seg uten videre at denne økonomiske strukturendring, folketilveksten og befolkningsforskyvningen, og den revolusjonerende omlegging av kommunikasjonene burde ha ført til store endringer i den kommunale inndeling."*<sup>84</sup>

Omsyn i retning av meir økonomisk og rasjonell forvaltning i kommunane låg til grunn for forslaga; ein måtte ha beredyktige einingar for å gjennomføre kommunalt sjølvstyre. *"Hvis en kommune mangler midler til å skjøtte oppgaver utover det lovbe-falte minimum, er selvstyre en illusjon."*<sup>85</sup> Målet var å skape kommunar som heldt fast ved tanken om lokalt sjølvstyre, og samtidig var store nok til å ha kvalitet og effektivitet i forvaltninga.<sup>86</sup>

Meir konkrete kriterium blei skisserte: 1) Kommunane burde ha mange nok inn-byggarar, helst 2.500-3.000, til å halde ein god administrasjon, 2) Dei skulle i størst mogleg grad utgjere einingar med allsidig næringsliv, 3) Dei burde ha eit levedyktig sentrum, 4) Ein skulle (i landkommunane) ta omsyn til utbygging av ungdomsskolar.

For landkommunane som opplevde nedgang i folketalet, gjekk argumenta fyrst og fremst på at større kommunale einingar måtte til for å ha økonomisk grunnlag og god nok administrasjon for å løyse dei stadig fleire kommunale oppgåvene. I komitéinnstil-linga finn ein ikkje eksplisitt uttrykt eit behov for planlegging for større område, men i dei oppsette kriteria kan ein spore ein tanke om planleggingsbehov.

I byane som opplevde stor folkevekst, var eit opplagt argument for kommune-samanslåingar å skaffe byggeareal og halde styr på større område gjennom planlegging. Komitéen tenkte seg beskjedne byutvidingar som ville gje nokså snevre bygrenser. Men departementet hadde eit anna syn, og tenkte seg mykje større bykommunar.

Endringar i kommunestrukturen blei gjennomførte i løpet av dei neste ti åra, dei fleste i byrjinga av 1960-talet, og talet på kommunar gjekk ned frå 744 like etter krigen til 456 i 1967. Det skjedde ofte etter lange og vanskelege behandlingsprosessar og ikkje alltid utan protestar. Mange opplevde endringane som eit trugsmål mot det lokale sjølv-styret, og i nokre tilfelle måtte samanslåingar gjerast om.

<sup>83</sup>Kommuneinndelingskomitéen (Schei-komitéen 1948): *Innstilling nr. 1 Om opphevelse av soknekommunene*. Justis- og politidepartementet.

<sup>84</sup>Kommuneinndelingskomitéen (Schei-komitéen 1952): *Innstilling II Om en revisjon av den kommunale inndeling m.v. Prinsipielle retningslinjer*. KAD, s. 23.

<sup>85</sup>Ibid., s. 12.

<sup>86</sup>Ibid., s. 26.

I samband med kommunereforma kom spørsmål om fylkeskommunens rolle opp. Scheikomiteén meinte at sjølv om primærkommunane blei større, ville det vere behov for eit styrkt fylkesnivå som "*samordner de lokale kreftene i løsning av oppgaver som går utover primærkommunens grenser og samtidig bibeholder selvstyreprinsippet.*"<sup>87</sup> Tanken om å gjere fylkeskommunen til noko meir enn ein "sekundærkommune", med blant anna direkte val, var framme fleire gonger seinare, men førte ikkje til noko før på midten av 1970-talet. Det som blei gjennomført, var at bykommunane blei innlemma i fylkeskommunane i 1962. Også til den tredje typen strukturell reform, som gjekk på interkommunalt samarbeid, var skepsisen stor. Komitéforslaget om pålagt samarbeid under leiing av eit interkommunalt råd, fekk heller ikkje tilslutning i Stortinget i fyrste omgang.

### *Arbeidsdelingsreformer og kommunal vekst*

Velstandsutviklinga gjorde det mogleg å bygge ut skolestellet, helsevesenet og anna offentleg service i raskt tempo. Eksempel på dette er innføringa av obligatorisk ungdomsskole frå 1969. Endringar i næringsliv, busetnad og kommunale oppgåver skapte behov for stor byggeverksemd.

Når ein stor del av veksten i offentleg sektor kom i kommunane, hadde det bakgrunn i tankegangen om lokalt sjølvstyre. Kommunane fekk stadig nye lovbestemte oppgåver og stimuleringar til utbygging av offentlege tenester, utan at alle hadde økonomi til å gjennomføre alt. Fleire statlege komitéar la fram forslag ut frå "*ansvarsprinsippet*", dvs. ei funksjonsfordeling og skatteutjamningsordningar som gav nærare kopling mellom økonomisk styring og fastlegging av tiltak.<sup>88</sup> Ikkje minst kommunesamanslåingane gjorde det naturleg og mogleg å desentralisere mykje av offentleg verksemd til kommunane. Frå avgrensa tiltak på nokre få område, endra kommunes rolle seg til å drive ein aktiv og bevisst politikk i bygginga av velferdsstaten.<sup>89</sup>

Veksten i offentleg sektor var ikkje eksplisitt tenkt som distriktpolitikk, men den direkte og indirekte sysselsettingseffekten var kanskje større av desse tiltaka enn av mange av dei spesielt innretta distriktpolitiske verkemidla. Undersøkingar seinare viser at offentleg og privat tenesteyting var den gruppa som i 1960- og 70-åra hadde størst auke i sysselsettinga, og mest på stader med mindre enn 2.000 innbyggjarar.<sup>90</sup> I dag ser me resultatet i form av den norske planlagte bygdebyen, med forretningar, næringsbygg, kommunehus, skoleanlegg, offentlege institusjonar og dei karakteristiske eineboligfelta, slik *Del III Fysisk-økonomisk planlegging i praksis* gjer nærare greie for.

Det er i lys av denne periodens vekst og sterke satsing på bygging av velstands- og velferdssamfunnet ein må sjå innføringa av ny bygningslov og planleggingsplikt i alle kommunane, slik det blir gjort greie for i neste kapittel.

<sup>87</sup> Kommuneinndelingskomitéén (1952), s. 130.

<sup>88</sup> Kjellberg og Hansen (1979), s. 32 f.

<sup>89</sup> Ibid., s. 64.

<sup>90</sup> Myklebost, Hallstein (1985): "Bygdebyen - det nye norske tettstedet?" I *Plan og Arbeid* nr. 4/1985, s. 11.

## 5.6 Meir omfattande planlegging på veg - oppsummering

I dette kapitlet har me sett korleis planlegginga og det politiske grunnlaget utvikla seg gjennom vel eit halvt hundre år fram til tanken om ei landsomfattande planlegging i alle kommunar og regionar var i ferd med å bli moden.

Politisk gjekk utviklinga frå eit liberalistisk regime der statleg politikk var nokså avgrensa i forhold til kommunane, til store ambisjonar om bygging av velferdssamfunnet. Spirene til utvida statleg politisk ansvar og ambisiøse velferdsmål finn ein i mellomkrigstida, men det var særleg etter krigen utviklinga skaut fart med politisk semje om dei overordna måla. Me gjekk frå gjenreising til nyreising og bygging av det moderne Norge. Midla var økonomisk vekst gjennom industrireising, effektivisering og statleg stimulering og styring. Boligpolitikken blei eit statleg ansvar og me fekk store reformer særleg innan helse og utdanning. I dette fekk kommunane nye og utvida oppgåver og ansvar.

Den tradisjonelle byplanlegginga hadde lange historiske røter; dei primære siktemåla var å halde styr på bygginga, sikre sunne buforhold, hindre brannar og skaffe tilfredsstillande vegar. Planutforminga var dominert av rutenettprinsippet. Rundt 1900 skaut industrialiseringa fart, og ein kunne sjå at nokre byar tok større politisk ansvar blant anna for å skaffe folk bolig. Samtidig voks boligreformrørsla fram, og ønsket om gode bumiljø avla hage- og naboskapstanken. Reaksjonar på den sterke vektlegginga av tekniske spørsmål i byplanlegginga var ein viktig grunn til endring i synet på planutforminga; bygningsmiljøa skulle formast friare i landskapet. I desse utviklings-trekka kan ein sjå spirene til funksjonalismen som internasjonalt blei "formalisert" i Athen-charteret i 1933. I Norge blei funksjonalismen praktisert i moderate former, og i samspel med ei meir nyklassisistisk utforming, slik me blant anna finn det i Brente staders regulering av dei byane som blei øydelagde i 1940. Bygningslova i 1924 tok inn i seg nye straumdrag ved å fjerne rutenettkravet heilt og ha i seg tilløp til funksjonsdeling. Ho skulle framleis bare gjelde for byane, men det blei opna for at landkommunar kunne innføre ho; etter kvart var det mange som gjorde det for tettstader og gjennomførte planarbeid.

Fysisk oversiktsplanlegging kan sporast tilbake til mellomkrigstida med utspring i byanes behov for å samordne utbygginga inn i nabokommunane. Etter krigen kom meir omfattande planlegging i gang i nokre byområde, og planlegginga for gjenreisinga i Finnmark introduserte regional planlegging. Etter kvart voks tanken om oversiktsplanlegging i landkommunane fram, og då som ein av fleire reiskapar i utbygginga av velferdssamfunnet.

Den økonomiske planlegginga hadde røter tilbake til åra like før krigen, og var nær knytt til Keynes' teoriar om statleg stimulering for å få fart på næringslivet og økonomien. Økonomisk planlegging hadde utspring i det nasjonale nivået, og blei fyrst formalisert etter krigen i form av nasjonalbudsjett. Områdeplanlegginga og ulike landsdelsprogram på 1950 hadde karakter av regional planlegging med stor tyngd i økonomisk planlegging og distriktpolitikk. Med Distriktenes Utbyggingsfond i 1960, og vekstsenter, vekstområde og Selskapet for industrivekstanlegg i åra etter, fekk me ein meir gjennomorganisert distriktpolitikk som skulle hjelpe sysselsetting og buset-

ting i alle delar av landet. Større kommunar skulle gje meir effektive einingar til å ta seg av dei stadig fleire og større kommunale oppgåvene.

Med dette var grunnlaget lagt for ei meir omfattande planlegging som stimulerings- og styringsreiskap i ein samla nasjonal politikk for vekst og velstand. Fleire og fleire såg eit behov for fysisk og fysisk-økonomisk planlegging også i landkommunane. Men som me skal sjå i neste kapittel, var det likevel ein lang veg å gå før me fekk bygningslova med planleggingsplikt i alle kommunar og framveksten av oversiktsplanlegging rundt i landet.



# Kapittel 6

## Mot landsomfattande planlegging

### 6.1 Veggen til ny bygningslov i 1965

Etter vel 35 år med bygningslova av 1924, iverksett i 1929, fekk landet ny bygningslov i 1965. Dei viktigaste endringane var at lova skulle gjelde for alle landets kommunar, og det blei innført oversiktsplanlegging både på kommunalt og interkommunalt nivå. Dei folkevaldes styring blei styrkt ved at bygningsrådet skulle bestå av folkevalde; representantar frå administrasjonen skulle ha møterett, men ikkje stemmerett. Det blei òg innført eit formelt system for funksjonsdelt regulering, og gjennomføringsmiddel som ekspropriasjon, refusjon og råderettsinnskrenkingar blei utvida.

Mens det førre kapittelet tok for seg hovudtrekk i den politiske og faglege utviklinga fram til 1960-talet, gjer dette kapittelet kort greie for arbeidet med ny lov og den fyrste iverksettinga av landsomfattande planlegging. Frå ei litt forsiktig tilnærming til spørsmålet om lovendring auka ambisjonane gjennom lovarbeidet, stortingsbehandlinga og implementeringa til fysisk-økonomisk planlegging som viktig reiskap i politikken.

#### Tidlege initiativ

I mai 1937, bare ca. åtte år etter at lova av 1924 var iverksett, la Norske Arkitekters Landsforbund (NAL) fram forslag til Regjeringa om ei ny bygningslov. Lova burde gjelde i alle kommunane i landet, med "regionplan" og "oversiktsplan". I NALs grunngjeving finn ein argument som ein møter igjen etter krigen då konkret arbeid med ny lov kom i gang: "*Tettbebyggelse omkring havneanlegg, stasjoner og lignende vokser op fullstendig ukontrollert, uten byplan eller regulering i det hele tatt*".<sup>1</sup> Komiteén såg den lokale planlegginga i ein vidare samanheng, og meinte at det var "... av stor betydning ... å få samarbeidet de enkelte planer, slik at de tar hensyn til fellesinteressene i tilgrensende områder og passer inn i de store hovedlinjer som berører landet som helhet."<sup>2</sup> For å handtere ei utvida lov foreslo NAL utbygging av den offentlege bygningsadministrasjonen, med blant anna oppretting av eit Statens Byplan- og bygningsdirektorat, stillingar som fylkesarkitektar, og ei ordning med byggetilsyn på landsbygda.

Om det i forslaget om kommunal planleggingsplikt òg låg intensjonar om ei eller anna form for landsplanlegging, kjem ikkje tydeleg fram. Men etter som fleire av medlemmene i NAL-komiteén hadde tilknytning til Sosialistiske Arkitekters Forening

---

<sup>1</sup> Thomassen, Øyvind: *Herlege tider. Norsk fysisk planlegging ca. 1930 til 1965*. Doktoravhandling. Rapport nr. 31. Senter for teknologi og samfunn, NTNU 1997, s. 81.

<sup>2</sup> Ibid., s. 80.

og Mot Dag, er det ikkje urimeleg å sjå ein samanheng med den tanken om landsomfattande planlegging som låg i Colbjørnsen og Sømmes 3-årsplan.

Omtrent samtidig gjekk landsstyret i Arbeidarpartiet inn for ei boligfinansiering på sosialt grunnlag og ein landsplan for boligbygging. Partiet såg boligbygging som eit viktig sosialpolitisk, økonomisk og planleggingsmessig spørsmål. Trass i landsstyrevedtaket viste Arbeidsdepartementet og Finansdepartementet lita interesse for tanken om direktorat, fylkesarkitektar og landsomfattande planlegging. Og ettersom det dermed ikkje skjedde noko i dei næraste åra, kom det heller ikkje på tale å gjere noko før fleire år etter krigen.<sup>3</sup> Heller ikkje eit utkast til lov om bygnings- og brannvesenet på landet, med blant anna forenkla bygge- og brannreglar for dei stadene der bygningslova og brannlova ikkje var gjort gjeldande, blei vedtatt før krigen kom.<sup>4</sup> Etter kvart fekk andre lover som hadde noko å seie for byggeverksemda, utvida virkefelt. For eksempel gav lova av 19. juli 1946 om ekspropriasjon og byggeforbod m.v. heimel til å oreigne til byggeformål i alle kommunane.

NALs forslag førte til diskusjonar både i fagkretsar og i regjeringspartiet. Dette må sjåast i samanheng med dei store endringane i samfunnet utover 30-talet, og utviklinga av faglege og politiske haldningar frå tradisjonell byplanlegging i retning av regional og planøkonomisk tenking. Når det vidare tok mange år før arbeidet med ny bygningslov kom i gang, og endå 11 år før lova blei vedtatt, fortel det om store samfunnsendringar og uvisse, og truleg usemje, om kva lov- og plansystem som ville vere tenleg rundt i landet.

## Komitéarbeid i seks år

Etter kvart var tida moden for å få vurdert endringar i bygningslova. 19. mars 1954 blei ein komité oppnemnd *"med oppdrag å utrede spørsmålet om revisjon av lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924, særleg med sikte på bestemmelsene om ekspropriasjon og refusjon og om lovens virkeområde."*<sup>5</sup> Komitéinnstillinga blei levert 22. april 1960, og ny lov blei vedtatt av Odelstinget 1. juni 1965, sanksjonert 18. juni, og sett i verk 1. januar 1966.

Komitéen fekk namn etter formannen, høgsterettsdommar Axel Heiberg. Dei andre medlemmene var byingeniør Sigurd Engelsen frå Sarpsborg, bygnings- og reguleringsjef Olav Hallset frå Bærum, ordførar Einar Hermanrud (DNA) frå Østre Toten, stortingsrepresentant Peter Kjeldseth Moe (DNA) frå Ørsta og byråsjef E. Schulze. Det var altså to politikarar i komitéen. Og når ein av desse, Kjeldseth Moe, var overrettsakførar av yrke, må ein karakterisere komitéen som ein ekspertkomité. Fem av dei seks medlemmene kom frå Austlandet; fire av desse frå byar, og tre var juristar. Dette held Per Kristen Mydske fram og hevdar at komitéen dermed fyrst og

---

<sup>3</sup> Thomassen (1997), s. 83.

<sup>4</sup> Ot. prp. nr 23 (1940). *Om utferdigelse av: 1. Lov om bygnings- og brannvesenet på landet. 2. Lov om endring i Lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924.*

<sup>5</sup> Kongeleg resolusjon av 19. mars 1954. I Innstilling fra komitéen til revisjon av bygningsloven (Heiberg-komitéen) (1960): *Utkast til lov om bygningsvesenet med motiver*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, s. 28.



fremst såg på byproblem som var særleg store på Austlandet.<sup>6</sup> Terje Skjeggedal hevdar at arbeidet blei konsentrert om dei tekniske og fysiske sidene ved byveksten. Desse problema skulle løysast med juridiske reglar innanfor eit hierarkisk og typisk byråkratisk styringssystem. Ein såg bort frå avfolkningsproblema i utkanten og dei økonomiske årsakene til fysiske problem. Tradisjonen frå den økonomiske områdeplanlegginga med sosialøkonomar som ekspertise, kom i bakgrunnen i forhold til ein arkitekttradisjon frå gjenreisingsplanlegginga.<sup>7</sup> Dette kan ein òg sjå på med andre briller. Koplinga av den økonomiske og fysiske planlegginga institusjonelt og fagleg ved iverksettinga av lova, slik Mydske har gjort greie for, var nettopp eit hovudpoeng og starten på ei etterkvart landsomfattande planlegging av økonomisk utvikling og fysisk miljø.

### *Var planlegging viktig utgangspunkt for ny lov?*

Thomassen hevdar at det er vanskeleg å spore ny interesse for fysisk planlegging i departementa som årsak til oppnemninga av lovkomité. Bakgrunnen var juridiske tolkingar av reglane om ekspropriasjon og offentleg erstatningsansvar, og om refusjon. Kommunane hadde altså primært økonomiske motiv for å ønske lovendringar.<sup>8</sup>

Dette er neppe heile sanninga. Foredraget som låg til grunn for oppnemninga, tok opp behovet for å rettleie og kontrollere dei som bygger ved "*en forenklet bygningslov som skulle gjelde der hvor den alminnelige bygningslov ikke er innført*", reiste spørsmål om lovreglar for byggeforbod, og bad om nærare drøfting av by- og reguleringsplanar.<sup>9</sup> I kor stor grad dette inneber departemental interesse for fysisk planlegging er vanskeleg å seie sikkert, men det var nok ikkje bare reglane direkte knytte til økonomi som var grunngeving for lovarbeidet. I begrepet "*forenkla bygningslov*" ligg at ein ikkje tenkte på omfattande fysisk planlegging, men mest på tekniske krav i samband med byggeverksemda.<sup>10</sup>

Som me skal sjå, blei ambisjonane utvida sterkt i løpet av komitéarbeidet. Når behovet for fysisk planlegging også i landkommunane kom sterkare fram i løpet av arbeidet med lova, var hovudgrunnen industrialiseringa med vekst i byar og tettstader og randbygging langs hovudvegar, og ikkje forholda i meir spreiddbygde landområde.

### *Ei lov for heile landet?*

Talet på byplanar, eller reguleringsplanar, auka sterkt gjennom førre hundreåret, særleg etter 1930. Det kan delvis forklarast med at bygningslova av 1924 kravde at byane skulle utarbeide planar når det var behov for det. Men ei lov kan ikkje i seg sjølv skape ei slik utvikling, så den grunnleggjande forklaringa ligg i "*at den stadig sterkare*

<sup>6</sup> Mydske, Per Kristen (1974): *Den historiske bakgrunnen for fysisk/økonomisk planlegging i Norge*. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen, s. 85.

<sup>7</sup> Skjeggedal, Terje: "Bygningslov, planlov og lokalsamfunnsutvikling." I Skjeggedal (red. 1984): *Bygdeplanlegging*. Tapir, Trondheim, s. 60.

<sup>8</sup> Thomassen (1997), s. 304.

<sup>9</sup> Heiberg-komitéen (1960), s. 28.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 33

offentlege styringa av bybygging og byutvikling måtte ha planar som effektive hjelpemiddel for å skape orden og kontroll." <sup>11</sup>

Spørsmålet om landsdekkande bygningslov var ikkje nytt. Alt i komitéinnstillinga i 1919 om ny bygningslov blei behovet for planlegging også utanfor byane drøfta. Komitéen meinte at *"Industriens sterke utvikling vil antagelig medføre at der hurtig vokser op en hel række mindre byer og rundt de nye fabrikker, kraftanlæg, bergverk og andre industrielle anlæg vil der sikkerlig opstaa talrige koncentrerte bebyggelsesstrøg, hvor det gjælder at gripe ind i tide og lægge grundlaget for en heldig fremtidig udvikling."* <sup>12</sup>

Bygningslova av 1924 galdt for dei 64 bykommunane (44 kjøpstader og 20 lade-stader). Fram til byrjinga av 1960-talet var ho òg gjort gjeldande for 54 heile og delar av 360 landkommunar. 35 strøk på landet var skilde ut som eigne bygningskommunar og underlagde bygningslova. Det var altså innført lovregulering av byggeverksemda i byane og i svært mange av tettstadene. Sjølv med lovregulering i 424 av 744 kommunar, altså meir enn halvparten av dei, meinte Heibergkomitéen at dei *"... alvorligste problemer er i dag knyttet til strøk hvor bygningsloven ikke gjelder, - dvs. utenfor byene med byggebelte og de steder på landet hvor den uttrykkelig er gjort gjeldende."* <sup>13</sup> Dette blir nærare forklart med at det ofte er for seint å gripe inn når *"større samlinger av bygninger har dannet seg eller er i ferd med å dannes."* <sup>14</sup> Den *"enorme utviklingen av byggevirksomheten ..., særlig i årene etter den annen verdenskrig, ... gjør det nødvendig å ta opp til overveielse om ikke tiden nå er inne til å utvide bygningslovens virkeområde og skaffe et mer tidsmessig og rasjonelt grunnlag for det offentliges kontroll med byggevirksomheten i Norge."* <sup>15</sup>

Dette er i tråd med den generelle utviklinga i retning av sterkare offentleg styring av samfunnsutviklinga. Komitéen grunn gav styresmaktenes behov for lovheimel *"til å gjennomføre sine intensjoner, slik de ytrer seg i de planer som er vedtatt"* med at *"Formålet med bygningslovgivningen er å gi myndighetene herredømme over utformingen av den fysiske ramme innenfor hvilken urbaniseringen og den bygningsmessige utvikling skal foregå."* <sup>16</sup>

Med dette ser det ut som komitéen gjekk lengre enn departementet i å sjå den fysiske planlegginga som eit viktig spørsmål i utgreiingsarbeidet. Det var om å gjere å skaffe betre offentleg styring av lokalisering og bygging i ein situasjon med stadig aukande byggeverksemd i byar og bygder. Alt tidleg tok komitéen opp spørsmålet om oversiktsplanar for å ha kontroll med større område, og om ekspropriasjon og bandlegging av areal for å kunne styre utviklinga på ein fastare måte.

Etter drøfting av korleis den gjeldande bygningslova fungerte ut frå tidas behov, kom komitéen til at det var nødvendig med så store revisjonar at det burde utarbeidast ei heilt ny lov, med blant anna planleggingsplikt for alle kommunar. Bak dette låg

<sup>11</sup>Tvinnereim, Helga Stave (1990): *Norsk byplanlegging 1920-1965*. Senter for kommunalforskning, Volda.

<sup>12</sup>Bygningslovkomitéen av 1913 (1919): *Innstilling om ny bygningslov*, s. 5.

<sup>13</sup>Heiberg-komitéen, s. 31.

<sup>14</sup>Ibid., s. 34.

<sup>15</sup>Ibid., s. 31.

<sup>16</sup>Ibid.

påpeiking av behovet for oversiktsplanlegging, behovet for bygningslov også i alle landkommunar, og manglar ved lovreglane for byplan, ekspropriasjon og refusjon. At juridiske og økonomiske forhold stod sentralt med tanke på plangjennomføring er naturleg. Men som me skal sjå seinare, kom funksjonelle, arealmessige og andre omsyn til å spele ei viktig rolle i lovutforminga.

Ein innsåg at forholda var ulike rundt landet. Men i staden for å gå inn for den tidlegare tanken om ei eiga lov med enklare reglar for landkommunane, gjekk komitéen inn for ei felles lov som skulle vere fleksibel i bruk i ulike situasjonar, blant anna ved å skilje mellom regulerte og uregulerte strøk.

### *Kvifor planlegging?*

Dei store endringane i samfunnet, med industrivekst og urbanisering gav sterk vekst særleg i by- og tettstadsområde. For eksempel hadde innbyggartalet i byanes nabo-kommunar auka med vel 13 % i dei fem åra frå 1950 og 1955. Det er lett å forstå at det kunne oppstå problem dersom ikkje bygningslova var innført og planlegging hadde kome i gang i rett tid. Det handla ikkje bare om å kontrollere det som skjedde, men òg om å gje stat og kommune verkemiddel for å gjennomføre politikken.

I forhold til innstillinga frå bygningslovkomitéen av 1913, som hadde reist spørsmålet om meir omfattande planlegging ut frå industriutvikling og urbanisering utan å fremme forslag, var tida nå moden for å foreslå omfattande endringar i lovgrunnlaget. Med den breie politiske semja etter krigen om å bygge velstands-Norge, var tanken om sterkare styring og bruk av planlegginga som politisk reiskap mindre kontroversiell, i alle fall i Stortinget. Usemja gjekk, som me skal sjå seinare, særleg på omfanget av statleg styring i forhold til det lokale sjølvstyret, og på spørsmålet om inngrep i eigedomsretten.

Øyvind Thomassen legg i avhandlinga si stor vekt på framveksten av bilismen som bakgrunn for arbeidet med ny bygningslov. Han gjer blant anna greie for artikkelsamlinga "*Samarbeid over kommunegrensene*" som Regionplankomitéen for Osloområdet gav ut i 1954, der bilisme og byutvikling var eit viktig tema.<sup>17</sup> Vektlegginga av biltransport og vegbygging var nok fyrst og fremst eit byfenomen. Såleis finn ein alt i Harald Hals sitt planforslag for Stor-Oslo i 1929 drøfting av veg og gatesystem med grunnlag i prognosar for trafikkvekst.<sup>18</sup> Men dette perspektivet blir for snevert når ein skal prøve å forstå bakgrunnen for det nye plansystemet. Lovkomitéen gjekk ikkje grundigare inn på vegtrafikk og bilisme enn å peike på at utviklinga "*med industriens og kommunikasjonenes videre utbygging, gjør det nødvendig å gå langt videre enn bygningsloven av 1924 gjorde for å sikre at også byggevirksomheten på landsbygda bringes under samfunnsmessig kontroll ...*"<sup>19</sup>

Det blei lagt større vekt på tradisjonelle omsyn til fysiske og tekniske forhold, som, "*... krav til ... atkomst, vann og kloakk, avstand til nabogrense og offentlig vei o.s.v.*" Ein meinte at store private og samfunnsmessige verdiar går tapt som fylgje av

<sup>17</sup>Thomassen (1997), s. 314.

<sup>18</sup>Harald Hals (1929): *Fra Christiania til Stor-Oslo. Et forslag til generalplan for Oslo.*

Aschehoug & Co (W. Nygaard), Oslo.

<sup>19</sup>Heiberg-komitéen, s. 35.

planlaus og uheldig bygging, blant anna når "bygninger oppføres uten at vei- og kloakkforbindelser er ordnet, ..." <sup>20</sup> "Vann- og kloakkspørsmålet er i de senere år vokset til svære dimensjoner - især utenfor de sentrale strøk - ..., og " ... uheldige virkninger har også plasseringen av hus i rekke langs hovedveiene og med atkomst fra disse hatt." <sup>21</sup> Oppfatninga av lova som primært ei bylov, der "byggevirksomheten i byer og tettsteder og befolkningsøkningen i slike strøk som var i fokus ..." <sup>22</sup>, må ut frå påpeikinga av problema i meir rurale strøk, nyansest.

Innstillinga omtaler fleire stader spørsmål om arealbruk og lokalisering, og peiker på at "... mens samfunnet der hvor bygningsloven gjelder, har en omfattende adgang til å føre kontroll med utbyggingen av grunnen, hersker en nærmest fullstendig frihet til å bygge hvor og hvordan man vil der hvor loven ikke er gjort gjeldende ..." <sup>23</sup> Det er ikkje minst interessant at omsynet til jordvernet var eit viktig argument for planlegging. "Denne planløshet vil også lett føre til at dyrket eller dyrkbar jord blir beslaglagt til byggeformål, hvor det ved en planmessig utnyttelse i større sammenheng kunne ha vært unngått." <sup>24</sup> Det blei vist til korleis den nye jordlova frå 1955 ikkje gav godt nok vern mot gradvis "oppspising" av dyrkingsjorda, og heller ikkje gav heimel for ei meir samla planmessig vurdering.

Sidan krigen hadde me hatt ein desentraliseringstendens med overføring av gjeremål til fylkesmannen, oppbygging av fylkesadministrasjonen og stillingar som fylkesarkitektar og distriktsarkitektar. Ved ei meir omfattande planlegging også i landkommunane, ville ein kunne møte problem med mangel på fagfolk, men komitéen rekna med at fleire ville bli utdanna for å dekke behovet. Om dei då hadde i tankane for eksempel at det på NTH blei oppretta eit eige institutt for by- og regionplanlegging i 1956, går ikkje fram.

Komitéinnstillinga må tolkast slik at det primært var behovet for lokal kompetanse som var grunngevinga for oppbygginga av eit fagleg apparat på fylkesnivået. Men motivet var vel tosidig. Det var nødvendig å sikre ein mest mogleg einsarta sakyndig kontroll med planane, samtidig som det òg er "samfunnsmessige spørsmål som bør ses i sammenheng for hele landet under ett." <sup>25</sup>

Desse utsegnene tyder på at oppfatninga av eit ønske om sentral styring må nyansest. Dersom dette ønsket var overordna, kunne ein ha venta forslag om landsplan. Dette blei kort drøfta i innstillinga, med argument om at landsdelar skal knytast saman, avstemmast harmonisk, og å gje den nasjonale økonomien gode vilkår. Når komitéen ikkje fremma forslag, kan det anten tolkast som at ein ikkje såg det så viktig eller at tida ikkje var moden så lenge mange landkommunar var lite motiverte for ei kommunal fysisk-økonomisk planlegging. <sup>26</sup>

---

<sup>20</sup>Ibid., s. 34.

<sup>21</sup>Heiberg-komitéen, s. 50.

<sup>22</sup>Mydske (1974), s. 93.

<sup>23</sup>Heiberg-komitéen, s. 34.

<sup>24</sup>Ibid.

<sup>25</sup>Ibid., s. 44.

<sup>26</sup>Heiberg-komitéen., s. 45.

### Samordning gjennom oversiktsplanlegging

Kommuneinndelingskomitéen (Scheikomitéen) som blei oppnemnt i 1946, hadde i oppgåve å utgreie kommunestrukturen i landet. I den fyrste innstillinga i 1948 om sokne kommunane finn ein spirer til argument for oversiktsplanlegging også utanfor byområda. Tidene hadde endra seg, og særleg utviklinga av kommunikasjonane gjorde desentralisering av den kommunale forvaltninga mindre nødvendig. Det blei argumentert for større effektivitet gjennom større og meir rasjonelle kommuneiningar for å ta seg av oppgåver innan skole, forsorgsvesen, barnevern etc.<sup>27</sup> Sjølv om det var forvaltningssystemet som blei drøfta, peiker utsegnene i retning av å sjå på utviklinga i større område.

I innstilling nr. 2 i 1950 om revisjon av kommuneinndelinga finn ein meir utfyllande omtale av samfunnsendringar som gav grunnlag for endra kommunestruktur. Særleg blei overgangen frå sjøverts til landverts transport i kystkommunar omtalt. Konsekvensane av betre kommunikasjonar hadde vore drøfta alt i komitéinnstilling om revisjon av formannskapslovgevinga i 1900, med påpeiking av " ... *fortsatt Opdeling i Smaakommuner langt sterkere end den ønskelige Evne til at slutte sig sammen om gjennomførelsen af Kommunernes viktigste Fællesinteresser, ...* " <sup>28</sup>

Som omtalt i *Kapittel 5 Planlegginga blei reiskap i politikken* drøftar Scheikomitéens innstilling særleg kommunal økonomi og administrasjon opp mot utvida oppgåver i kommunane som del av velferdsbygginga. I tillegg til forslag om strukturelle endringar gjennom reglar for kommunesamanslåingar, fremma komitéen forslag til arbeidsdelingsendringar gjennom opplegg for interkommunalt samarbeid. I dette kan ein sjå eit signal om behov for oversiktleg planlegging i eit samfunn i stadig endring, og med stadig meir omfattande kommunale og regionale oppgåver.

I høyringsuttale om interkommunalt samarbeid tok Forsynings- og gjenreisingsdepartementet i brev av 5. juni 1950 opp spørsmål om teknisk og økonomisk tilrettelegging for boligbygging og interkommunalt samarbeid om "*den såkalte region- og generalplanlegging.*" Departementet rekna med at behovet for slik planlegging ville auke, og det måtte ikkje stoppast av motsetningsforhold mellom nabokommunar.<sup>29</sup>

Det kan verke underleg at Heibergkomitéen ikkje tok opp planleggingsspørsmålet i relasjon til kommuneinndelingssaka. Det er innlysande at endringar i kommunestrukturen måtte få mykje å seie for planlegginga.<sup>30</sup> Derimot drøfta komitéen sammenhengen med den økonomiske områdeplanlegginga, og dermed behovet for ei fysisk oversiktsplanlegging for å styre lokalisering av næringsliv, boligar etc. Det blir vist til stortingsmeldingar om områdeplanlegging der behovet for fysisk planlegging og samordning er framheva. Meldinga i 1952 drøfta blant anna lokaliseringsspørsmålet: "*Det er imidlertid en lang rekke forhold ved bedriftsplasseringen som ikke inngår i bedriftens kalkyler, men som samfunnet må ta med i vurderingen.*" <sup>31</sup> Det blei peikt på be-

<sup>27</sup>Kommuneinndelingskomitéen (Schei-komitéen) (1948): *Innstilling nr. 1 Om opphevelse av sokne kommunene*. Justis- og politidepartementet, Oslo, s. 18-19.

<sup>28</sup>Kommuneinndelingskomitéen (Schei-komitéen) (1950): *Innstilling II Om en revisjon av den kommunale inndeling m.v. Prinsipielle retningslinjer*. Kommunal- og arbeidsdep., s. 8.

<sup>29</sup>Ibid., s. 185.

<sup>30</sup>Thomassen 1997, s. 311 ff.

<sup>31</sup>St. meld. nr 69 (1952) *Om områdeplanleggingen*. KAD, s. 11.

hov for å sjå dei tettbygde strøka i "sammenheng med de utviklingsmuligheter og interesser som opplandet og landsdelen har." <sup>32</sup> Ei slik koordinering var ikkje bare nødvendig i byområda; også i spreiddbygde område måtte det leggest vekt på busettings-spørsmåla ved lokalisering av næringsverksemd. Som del av denne koordineringa var det behov for samarbeid mellom "de organer som har direkte innvirkning på næringslivets utbygging og lokalisering og de organer som har innflytelse på fordelingen av byggebygger for boliger og samfunnsbygg." <sup>33</sup> Ei ny stortingsmelding i 1954 om områdeplanlegginga tok opp problem som oppstår ved at det til vanleg ikkje blir "tatt tilbørlig hensyn til den nasjonaløkonomisk beste utnytting av grunnen. En kan f. eks. ofte se at verdifull dyrket mark jord blir lagt ut til byggetomter, uten at noen har vurdert tilstrekkelig hva dette koster samfunnsmessig sett." <sup>34</sup>

Heibergkomitéens referanse til områdeplanlegginga viser at dei la vekt på samanhengen mellom fysisk og økonomisk planlegging. Ein må få til " ... samordning av den fysiske planleggingen og den økonomiske områdeplanlegging. Oppgaver og prognoser over befolkningsutviklingen og veksten i næringsliv og bosetting bør stemme overens både for den fysiske og økonomiske planleggingen." Gjennom samarbeid mellom ulike organ må dei fysiske og økonomisk planane motverke ei uheldig busettingsutvikling. <sup>35</sup>

Oversiktsplanlegginga var eit sentralt tema i KURSUS 1959 ved Institutt for by- og regionplanlegging på NTH. Det hadde naturleg samanheng med lovutgreiinga og det søkelyset som var sett på behovet for utvida planleggingsføre. Etter at Bjarne Lous Mohr, som hadde vore byplansjef i Bergen og blant anna arbeidd med generalplanen for Bergenshalvøya og Askøy, kom til instituttet som den fyrste professoren i 1956, blei det ein tradisjon å arrangere slike planleggingskurs med jamne mellomrom. Dette fyrste kurset samla ca. 200 deltakarar frå heile landet. Dei hadde ulike fagbakgrunnar og ulike tilknytningar til planlegging, og representerte samla stor breidd og kunnskap innan faget. At interessa for planlegging ut over den tradisjonelle byplanlegginga låg til grunn, kom fram i professor Westgaards opningsforedrag der han peikte på at " ... de Forente Nasjoner har funnet det aktuelt å arrangere seminarer for å søke å klarlegge forholdet mellom den fysiske planlegging og den sosiale og økonomiske utvikling." <sup>36</sup>

Tidlegare byplansjef i Malmø, Gunnar Lindman gav oversikt og drøfting av planlegginga i Sverige. Etter den svenske bygningslova av 1947 var det etablert eit system med region-, general- og reguleringsplanar. Dette var "under inflytande av framförallt anglosaxiska tankegångar" med oppfatninga av samfunnet som ein organisme, " ... och att generalplanens väsentligaste syfte er att främja denna organisationens harmoniska utveckling." <sup>37</sup> Byråsjef K. E. W. Schulze, som var med i Heiberg-

<sup>32</sup>Ibid., s. 19.

<sup>33</sup>St. meld. nr 69 (1952), s. 19.

<sup>34</sup>St.meld. nr. 47 (1954) *Om områdeplanleggingen*. KAD, s. 24.

<sup>35</sup>Ibid.

<sup>36</sup>Westgaard, Erling (1959): "Åpningstale". I *Kursus 1959*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, Trondheim, s. 9.

<sup>37</sup>Lindman, Gunnar (1959): "Regionplan, generalplan och reguleringsplan". I *Kursus 1959*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, Trondheim, s. 12.

komitéen, gjorde greie for kva som ville bli foreslått i Norge. Dette var svært likt det svenske systemet. I lovarbeidet var det strid om me skulle satse på det danske systemet med byutviklingsplanar eller det svenske opplegget med region- og generalplanar.<sup>38</sup> Når ein i eit slikt fagarrangement valde å presentere den svenske ordninga, fortel det at leiande fagkretsar var mest innstilte på å bygge på denne tradisjonen. Det hadde nok samanheng med den erfaringa norske arkitektar hadde fått i Stockholm og London under krigen.

Dei emna som elles var oppe til drøfting i KURSUS 1959, seier noko om kva som i fagkretsar blei sett på som viktige problemstillingar innan planlegging. Det blei blant anna sett søkelys på områdeplanlegginga og den fysiske planlegginga, planlegging i landdistrikta og i mindre byar og tettgrender, landskap, og bilisme. Det handla altså om utvida virkefelt for den fysiske planlegginga også utanfor storbyområda, og om vern og landskapstilpassing.

Det er naturleg at det skjedde ei utvikling i synet på planlegging gjennom dei seks åra Heibergkomitéen arbeidde. Frå ei forsiktig tilnærming til spørsmålet om bygningslov også for landkommunane, enda ein ut med forslag til eit hierarkisk plansystem og omfattande planprosedyrar. I tillegg til reguleringsplan som erstatta den tidlegare byplanen, blei det foreslått generalplan for heile kommunen og regionplan for to eller fleire kommunar. Rett nok var komitéen litt i tvil om forslaget til regionplan, ikkje fordi dei ikkje såg behovet for interkommunal samordning, men fordi dei såg moglege konflikter mellom regionale omsyn og kommunale interesser.<sup>39</sup> Derimot var det liten tvil om behovet for generalplanlegging. Byplanen etter 1924-lova var for detaljert til å kunne brukast i heile kommunen, og mange byområde hadde brukt ei eller anna form for uformell generalplan. Generalplanens hovudoppgåve skulle vere å sikre fornuftig arealbruk og lokalisering for å oppnå *"den mest økonomiske og beste form for utbygging."*<sup>40</sup>

Komitéen drøfta òg omfanget av planane, og la vekt på ulike behov i større og mindre kommunar. I kommunar *"hvor ekspansjonen og byggevirksomheten er liten, kan man trolig komme fram til brukbare resultater med atskillig enklere midler ..."* Komitéen meinte ein burde gå forsiktig fram, og bare trekke opp ei ramme om generalplanlegginga i lova.<sup>41</sup> I denne samanheng var det viktig at initiativet til generalplanarbeid måtte kome frå kommunen. Fylkesmannen skulle ha høve til å ta opp spørsmål om planlegging, men ikkje pålegge kommunane noko.

### *Formalisert funksjonsdeling*

Som peikt på i forrige kapittel, hadde ikkje bygningslova av 1924 noko gjennomført system for reguleringsformål. Det var omtalt ulike strøk, utan noko systematisk deling etter bruken av areala. Ein finn nemnt ulike trafikkinnretningar som gater, kaier, kanalar, fortau, sporvegar og jernbanar. Vidare er offentlege plassar, torg, torghallar og offentlege plantingar nemnde. For bygningar kjem det ulike stader i lova fram noko

<sup>38</sup> Thomassen (1997), s. 308ff.

<sup>39</sup> Heiberg-komitéen, s. 46.

<sup>40</sup> Ibid., s. 49.

<sup>41</sup> Heiberg-komitéen, s. 49.

om boligar, sentrale forretningsstrøk, industri/ fabrikkar og statens eller kommunens bygningar. Planen kunne regulere bygningars karakter, avstandsforhold, høgde etc. og kor ein kunne bygge trehus.

Det har vore ei vanleg oppfatning at funksjonsdeling som reguleringsprinsipp voks fram med funksjonalismen. Rolf H. Jensen har vist at dette må nyanserast.<sup>42</sup> Systemet med funksjonsdelt regulering hadde grunnlag i tidleg planlegging, og utvikla seg gjennom byveksten på 1800-talet. Med formålet å betre helseforholda kom boligen i fokus. Ikkje minst blei det retta søkelys på lokalisering av større industriverksemder, og det kom krav om at slike måtte leggest vekk frå boligstrøka. I utopistanes forsøk på å bygge opp idealsamfunn med boligar, arbeidsplassar, utdanningsinstitusjonar og rekreasjonsområde ligg kimen til ein funksjonalistisk tankegang. Dette blei vidare utvikla i Ebenezer Howards hagebyidé, og ført vidare, også i vårt land, gjennom boligreformrørsla.

Då Aten-charteret klargjorde funksjonalismens oppdeling av menneskelege aktivitetar i ulike funksjonar, var dette ei "formalisering" av oppfatningar som hadde utvikla seg gjennom lang tid. Utover i 1930-åra, då funksjonalismen fekk større gjennomslag som fagidéologi også i Norge, voks tankar om meir gjennomført og systematisk sonedelt regulering fram. Heibergkomitéen grunn gav behovet for reguleringsformål med klarare grunnlag for ekspropriasjon.<sup>43</sup> Komitéen foreslo fem hovudformål i reguleringsplanane: byggeområde, trafikkområde, friluftsområde, fareområde og spesialområde, inklusive jord- og skogbruk.

For general- og regionplanane blei det ikkje lagt opp til tilsvarande spesifisering av arealbruken. Desse skulle vere planar for utnytting av grunn og løysing av spørsmål om anlegg og innretningar. Juridisk binding av arealbruken kunne skje gjennom vedtekt som forenkla sett bare skilde mellom areal det kunne byggast på og ikkje.

## Eit optimistisk lovvedtak

I løpet av dei fire åra som gjekk fram til Kommunal- og arbeidsdepartementet fremma lovforslaget i 1964, hadde utviklinga "*vist at oversiktsplanlegging må tillegges stadig større vekt ...*"<sup>44</sup>. Departementet uttrykte endå tydelegare behovet for å sørge for kommunaltekniske anlegg, offentlege og private institusjonar og serviceinnretningar, sikring av landbruksareal og landskap. "*Gjennom planlegging må alle disse interesser vurderes i sammenheng for større områder.*"<sup>45</sup> Departementets forslag blei dermed meir omfattande enn komitéinnstillinga.

Det var særleg om regionplanlegginga departementet ikkje uttrykte så stor tvil som komitéen, og la opp til at departementet skulle ha større ansvar for igangsetting av planarbeid. For generalplanar meinte departementet at hovudregelen måtte vere at slik planlegging kom i gang, og at departementet bare unntaksvis skulle gå med på

---

<sup>42</sup>Jensen, Rolf H. (1981a): "Fremveksten av sonering i moderne norsk byplanlegging." I *Plan og arbeid* nr. 4/1981.

<sup>43</sup>Heiberg-komitéen, s. 50.

<sup>44</sup>Ot. prp. nr. 1 (1964-65) *Om ny bygningslov*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, s. 10.

<sup>45</sup>Ot. prp. nr. 1 (1964-65), s. 44.



utsetting. Departementet gjekk òg lengre i oppsettet med funksjonell regulering av arealbruken ved at landbruksområde blei gjort til eitt av hovudformåla. Dette heng sjølvstendig saman med den merksemda som blei retta mot sikring av landbruksareal i planlegginga.

Frå den forsiktige tilnærminga til planlegging i alle kommunar viste behandlinga i Odelstinget 1. juni 1965 at haldninga og interessa hadde endra seg sterkt i løpet av dei om lag elleve åra som hadde gått sidan komitéoppnemninga. Dei fleste innlegga i debatten understreka behovet for oversiktsplanlegging. Rett nok kom det fram ein viss tvil om hovudregelen med planleggingsplikt i alle kommunar, særleg frå borgarleg side. Men skeptikarane såg likevel eit langsiktig behov for planlagt grunnutnytting dei fleste stader, og meinte at unntaksreglar ville gje tilstrekkeleg fleksibilitet.

Det var ulike meiningar i Odelstinget om kor omfattande planlegginga skulle vere. Saksordførar Harry Klippenvåg (A) peikte på at det ville vere mange som meinte at lovforslaget "... for mange punkters vedkommende går for langt, og det er sikkert like mange som synes at det ikke går langt nok." <sup>46</sup> Han peikte på risikoen for ekspertplanlegging og meinte at "... det vil være riktig at man får stoffet begrenset - i hvert fall i volum - slik at de konkrete ting man vil oppnå ved en slik plan, blir klart presisert, ..." <sup>47</sup> Særleg Finn Gustavsen (SF) markerte eit avvikande syn. Han meinte lovforslaget ikkje var tilstrekkeleg i forhold til dei store samfunnsendingane og utfordringane ein stod overfor. "Hvis det foreliggende lovforslag var blitt lagt fram for 11 år siden, ville vi ha fått en relativt moderne lov den gang." <sup>48</sup> Forslaget hans om å sende lovforslaget tilbake for å få blant anna skjerpa reglar for ekspropriasjon, blei avvist.

Den tverrpolitiske interessa for planlegging som trass alt var til stades, kan særleg koplust til distriktspolitikken og vern av landbruksareal. Statsråd Jens Haugland (A) meinte at oversiktsplanlegginga "... vil ha den aller største betydning for distriktsutbyggingen. ... , og loven vil bli et hovedvirkemiddel i distriktsplanleggingen, et middel som vil gi politiske organ styring av og kontroll med utviklingen." <sup>49</sup>

Bak interessa for å sikre landbruksareal gjennom planlegging var det usemje på eitt punkt. Dei borgarlege partia ville gje landbruksetaten særskilt lovfest representasjon i arbeidet med planane, medan Arbeidarpartiet meinte det var tilstrekkeleg å formulere ei generell plikt til samarbeid med ulike etatar.

På to område var det prinsipiell usemje mellom dei borgarlege partia og DNA/SF, nemleg i spørsmålet om lokalt sjølvstyre og den private eigedomsretten. Alfred I. Thommessen (H) meinte at "gjennom denne loven vil uvegerlig det kommunale selvstyre reduseres, i visse tilfelle ganske betraktelig, og det vil bli gjort ytterligere inngrep i den private eiendomsrett enn det vi tidligere er vant til." <sup>50</sup>

Det var full semje om å innføre eit reint folkevald bygningsråd, og at det innebar ei styrking av lokaldemokratiet. Men Hans Berg (Kr.f) var redd det kunne bli mykje å

<sup>46</sup>Forhandlinger i Odelstinget nr. 69, 1. juni 1965.(O. 69), s. 548.

<sup>47</sup>Ibid., s. 546.

<sup>48</sup>Ibid., s. 568.

<sup>49</sup>O. 69, s. 560.

<sup>50</sup>Ibid., s. 549.

gjere for medlemmene.<sup>51</sup> Usemja gjekk på departementets rolle som sentralt ansvarleg organ for planlegginga. Dei borgarlege partia meinte departementet ville få for stor styringsrett gjennom fastsetting av vedtekter, godkjenning av planar etc. Thomassen meinte at *"Når vi får en lov som gir myndighet til organer som står over kommunestyrene, ... , da må en vel si at loven innebærer en reduksjon av det kommunale selvstyre."*<sup>52</sup> Olav Hordvik (V) reiste spørsmål om å finne " ... måtar å gjera det på, som kunne gje dei kommunale og regionale nemnder rett til å avgjere sakene, slik at ein kunne halde på det ... lokale sjølvstyret." <sup>53</sup>

Samtidig erkjende fleire av talarane at ein stod overfor eit problem ved at det neppe var nok ekspertise rundt i kommunane, og at det var behov for eit apparat på overordna nivå for å hjelpe til. Det kom inn reglar i lova om at departementet og fylkeskommunen kunne opprette rådgjevande utval til støtte i planarbeidet. For dei borgarlege var dette eit dilemma i forhold til kravet om lokalt sjølvstyre. For DNA og SF var det nok i større grad i samsvar med ein intensjon om sterkare statleg styring, utan at det kom tydeleg fram i diskusjonen.

Usemja om eigedomsretten kom særleg til uttrykk i mindretalets forslag om reglar om erstatning for bandlegging av eigedommar, og avslørte dermed grunnleggande ulik haldning til forholdet mellom enkeltindividet og fellesskapsinteressene. Gustavsen uttrykte seg klarast om at *"Med de veldige utbyggingsoppgaver som det offentlige blir pålagt, og de store krav som i dag stilles, og som må stilles, er det utelukkende gjennom større rettigheter for fellesskapet og ... begrensede rettigheter for den enkelte grunn- og kapitaleier av vi kan nå fram til tilfredsstillende løsninger."*<sup>54</sup> Erling Engan (SP) meinte bandlegging utan plikt til å yte erstatning er *"et rent overgrep mot hevdvunnet eiendomsrett, ..."*<sup>55</sup>

Med nokre mindre dissensar blei lova vedtatt i Odelstinget, og sanksjonert 18. juni 1965. Då ho blei sett i kraft 1. januar 1966 var nesten tolv års lovarbeid ført til endes, og ein ny epoke i utbygging i landet starta.

## 6.2 Store statlege ambisjonar og trege kommunar

Bygningslova blei vedtatt mot slutten av 20 års nesten samanhengande Arbeidarpartistyre. Men det blei ei borgarleg regjering med Per Borten som statsminister som skulle sette ho ut i livet. Etter valet hausten 1965 overtok Helge Seip (V) styringa av Kommunal- og arbeidsdepartementet etter Jens Haugland.

Ut frå Stortingets behandling av lova skulle ein kanskje tru at ei borgarleg regjering ville vere mindre innstilt på å innføre ei omfattande planlegging. Det hadde rett nok vore tverrpolitisk semje om at fysisk-økonomisk planlegging var nødvendig. Men dei borgarlege partias syn på blant anna lokalt sjølvstyre og grunneigarrettar kunne tilseie ei meir forsiktig haldning. Likevel skulle det vise seg at den nye Regjeringa òg

---

<sup>51</sup>Ibid., s. 554.

<sup>52</sup>Ibid., s. 575.

<sup>53</sup>Ibid.

<sup>54</sup>Ibid., s. 568.

<sup>55</sup>Ibid., s. 573.

hadde store ambisjoner om å innføre planlegginga som ein viktig reiskap i regional og kommunal utvikling. Og som me skal sjå, var statens ambisjoner større enn mange kommunar og regionar kunne eller ville vere med på i fyrste omgang.

Statlege signal om planinnhaldet skulle òg endre seg i løpet av nokre år frå den sterke fokuseringa på urbanisering og byggeoppgåver til større vekt på miljøvern.

## Oppbygging av eit apparat for planlegginga

Parallelt med lovarbeidet var det sett i verk tiltak som skulle legge til rette for oppbygging av planverksemda rundt i landet. Det fyrste steget var opprettinga av Distriktsplanavdelinga i Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1963. Den nye avdelinga skulle ivareta departementets koordinerande funksjon når det gjaldt dei offentlege investeringane og arealplanlegginga. I tillegg til å vere koordinerande instans for den regionale planlegginga, skulle avdelinga ved sida av DUF vere kontaktorgan til fylka. For å ivareta den tverrsektorielle dimensjonen i planlegging, blei det innført eit statssekretærutval der representantar frå ulike departement skulle sikre nødvendig koordinering.

Det andre steget var opprettinga av Fylkesmannens utbyggingsavdeling. Eit slikt organ hadde fyrst blitt foreslått i 1963, og vedtatt i Stortinget 13. april 1964, før det blei lovfest i bygningslova. Gjennomføringa var altså godt førebudd før lova blei sett i verk. I tillegg til at dei tidlegare områdeplankontora gjekk inn i den nye avdelinga blei det tilsett fylkesreguleringsarkitekt og fylkesingeniør. Med ein slik tverrfagleg stab skulle utbyggingsavdelinga bli ein effektiv planleggingsadministrasjon i fylka. Etter departementets instruks av 9. september 1966 skulle avdelingane ta initiativ og føre tilsyn med den fysisk-økonomiske planlegginga, samordne private og offentlege tiltak, og stå for hjelp, informasjon og opplæring til kommunane. I tillegg skulle avdelinga ta seg av saksbehandlinga for DUF i nært samarbeid med den kommunale og regionale planlegginga.<sup>56</sup>

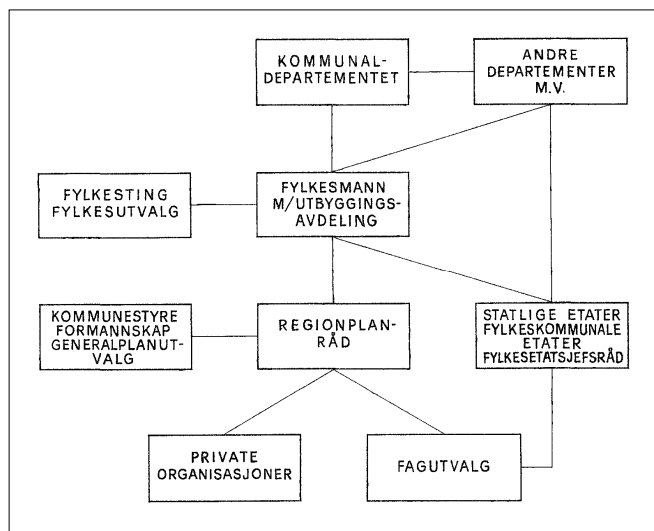
Ei slik ordning var utprøvd i Sør-Trøndelag. Fylkesmann Thor Skrindo hadde vore leiar for områdeplanlegginga. Han etablerte den fyrste utbyggingsavdelinga ca. 1960 med økonom, som blei overført frå områdeplankontoret, arkitekt og ingeniør. Skrindo tok òg initiativ til blant anna interkommunalt samarbeid om grunnutnyttingsplan for Trondheim og nabokommunane. Då Distriktsplanavdelinga i departementet blei oppretta, blei Skrindo den naturlege leiaren.

Etter bygningslova av 1924 var det kommunane og departementet som hadde viktige oppgåver i planlegginga. Planar blei utarbeidde og vedtatte i kommunane, og måtte deretter til departementet for stadfesting. Til fagleg hjelp i dette arbeidet var det oppretta eit reguleringskyndig utval med representantar frå blant anna Norske Arkitekters Landsforbund og Norske Sivilingeniørers Forening. Ei desentralisering av departementets bygningsadministrasjon til fylkesnivået hadde vore drøfta. På den tida hadde åtte fylke tilsett fylkesarkitekt. Hans viktigaste arbeidsoppgåve var planlegging av fylkeskommunale og eventuelle kommunale bygg. Det blei foreslått at fylkesarkitek-

<sup>56</sup>St. meld. nr. 87 (1966-67) *Om distriktsplanlegging*. Kommunal- og arbeidsdep., s. 106.

ten òg skulle granske planane, og på den måten lette departementet i arbeidet med stadfesting av dei.<sup>57</sup>

Figur 6.1  
Det organisatoriske apparatet for planlegginga. Fylkesmannens utbyggingsavdeling var bindeledd mellom statleg og lokalt nivå, og ein såg for seg regionplanrådet som viktig.<sup>58</sup>



## Departementet tok initiativ

Heiberg-komitéen hadde vore i tvil om forholda i vårt land var modne for regionplanlegging; regionplanar kunne lett kome i strid med dei enkelte kommunars interesser. Erfaringar frå Sverige viste at det kunne vere vanskeleg å få kommunar til å bli samde om ein plan. Komitéen meinte at initiativ til regionplanarbeid normalt skulle kome frå kommunane sjølve, men skulle slik planlegging ha noko mening, måtte departementet ha høve til å gje pålegg.<sup>59</sup>

Departementet hadde større tru på og la vekt på behovet for regionplanlegging. Ofte kunne ein stå overfor forhold som galdt større distrikt og som dei enkelte kommunane ikkje hadde oversikt over tidleg nok. Derfor kunne ikkje initiativet leggst fullt ut til kommunane.

Når lova likevel ikkje innførte plikt til regionplanarbeid, var det i samsvar med dei borgarlege partias uro i Odelstinget for redusert kommunalt sjølvstyre. Ein måtte ikkje gå for fort fram. Lars A. Aasgard (Kr. f.) såg ikkje bare fordelar med regional planlegging, men når fylkesutvalet var inne i bildet, meinte han at arbeidet ville kome i gang der det var størst behov for det.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Komitéen for gjennomgåing av Riksarkitektens, Boligdirektoratets samt Kontoret for bygnings- og brannvesenets saksområder m. v. (1957): *Innstilling*, s. 33 f.

<sup>58</sup> St. meld. nr 87 (1966-67), s. 50.

<sup>59</sup> Heiberg-komitéen s. 46.

<sup>60</sup> O. 69 s. 577.

Trass i skepsisen til regional planlegging blei departementets fyrste oppgåve å få i gang nettopp dette arbeidet. Førebuingane hadde starta alt mens departementet førebudde lovsaka for Stortinget. 21. september 1964 gjekk det ut rundskriv til fylkesmennene med bod om *"at arbeidet med regioninndeling begynner snarest råd."* Utbyggingsavdelingane skulle utarbeide forslag, drøfte dette med fylkets fagsjefar, og deretter sende det til Kommunaldepartementet. Etter drøftingar i kommunane skulle det så behandlast i fylkesutval og fylkesting.<sup>61</sup> Det var altså ikkje særleg rom for å la eventuelle initiativ til regioplanarbeid kome frå kommunane. Departementet argumenterte med strukturendringar og behovet for å legge forholda til rette for utvikling av ein god senterstruktur om ein skulle kunne oppretthalde næringsliv og busetting også i landkommunane. Dette var viktig for å ikkje *"komme opp i bosettingsforhold som avgjørende hemmer veksten i den samfunnsmessige produktivitet og senker trivselsnivået."* Som motivering for arbeidet lokka departementet med at *"de resultater en kommer til vil være rettesnor for investeringsvirksomheten i de ymse områdene framover."*<sup>62</sup>

1. juni 1967 var 12 fylke ferdig med regioninndelinga, og dei andre var komne langt i arbeidet. Nokre stader hadde det tatt ekstra tid blant anna på grunn av kommunesamanslåingar. I håp om at regionplanarbeidet kunne kome raskt i gang utarbeidde Kommunaldepartementet "oppskrift" i form av mellombels forskrifter av 1. desember 1965. Der blei det særleg gjort greie for formelle sider ved planframstilling, områdeavgrensing, regionplanrådets funksjon, og vedtekter. For generalplanar la forskriftene vekt på at planen skulle vise eksisterande og planlagt arealbruk. Ein skulle ta sikte på at *"planen skal gi et tjenlig arbeidsgrunnlag for de organer som skal stå for gjennomføringen av vedkommende oppgaver."*<sup>63</sup> Det blei vidare poengtert at planane måtte vere realistiske ved at dei skulle tilpassast *"den forventede utvikling og kommunens økonomi."* I dette ligg eit signal om fysisk-økonomisk planlegging.

Forskriftene sa lite om faglege sider ved planlegginga eller praktiske spørsmål omkring korleis ein skulle gå fram i det konkrete planarbeidet. Dette prøvde ein å gjere noko med gjennom opplæringstiltak og informasjonsmateriale. Departementet gjennomførte i 1965 det fyrste vidareutdanningskurset for 20 reguleringsarkitekter. Dette blei i åra som fylgde gjentatt med deltakarar frå ulike fagområde som hadde med planlegging å gjere.<sup>64</sup>

I slutten av 1965 utarbeidde Kommunaldepartementet boka *"Generalplan/ regioplan for små og mellomstore steder. Organisasjon - arbeidsmåte - presentasjon"*, bygd på gruppearbeid som var gjennomførte i departementets kurs tidlegare på året. Boka var meint som eit internt dokument for Fylkesmennes utbyggingsavdelingar. Med mangel på fagfolk mange stader må ein rekne med at ho var eit viktig bidrag til å få planarbeidet i gang. Det var snakk om ei form for "kokebok" som viste nokså

<sup>61</sup>Kommunal- og arbeidsdepartementet: *Distriktsplanleggingen. Regionplanlegging, senterutbygging*. Rundskriv 21.9.64.

<sup>62</sup>Kommunal- og arbeidsdepartementet (1964).

<sup>63</sup>Kommunal- og arbeidsdepartementet (1965 a): *Midlertidige forskrifter til kap. III om oversiktsplaner i bygningsloven av 18.juni 1965. Rundskriv 1.12.65, § 6.2.*

<sup>64</sup>Desse kursa var forløparen for departementets seinare etterutdanningskurs SAMPLAN.

konkret korleis ein reint praktisk kunne gjere ulike delar av planarbeidet, frå oppstarting og organisering, via målsettingar, registreringar, analysar og prognosar, til framstilling av planen. Siktemålet var å kome fram til ein arealplan kopla opp mot investeringar.<sup>65</sup>

Det blei erkjent at ein med beskjeden planleggingskapasitet ikkje kunne "*vente at denne utbygging kan støtte seg på gjennomarbeidede planer for tettsteder før etter en årrekke*". Det tilrådde opplegget var å 1) organisere og starte arbeidet der det fanst kartverk og ein hadde planleggingskapasitet, og 2) å utarbeide førebels planar der endeleg plan ikkje kunne lagast dei næraste åra. Meininga med dette var å "*få de byggende krefter til å konsentrere sin oppmerksomhet om ett, eller noen få byggeområder i kommunen, for derved å oppnå god kommunal økonomisk utnyttelse av investeringene, og for at ikke en spredt tilfeldig utbygging skal vanskeliggjøre en senere sonedeling*". Oppskrifta var å gjennomføre ein enkel arealanalyse ut frå behovet for utbyggingsområde i dei næraste 5 åra. I val av areal blei det lagt vekt på å utnytte tidlegare investeringar. Kommunen blei rådd til å kjøpe dei utpeikte byggeareala tidleg, og bruke lovas restriktive reglar for å få utbygginga på dei planlagde områda.

Også på andre måtar kom det fram ei jordnær haldning til planlegginga. Det blei drøfta om planen skulle gjelde heile kommunen og regionen eller avgrensast til ein grunnutnyttingsplan for senteret. Dette måtte vurderast etter "*hvilke problemer man står overfor i området på kortere og lengere sikt*". Målsettingane måtte vurderast i forhold til tilgjengelege ressursar og vere realistiske. "*En god plan skal ikke være ønsketenkning - den skal være en plan som kan gjennomføres*."

Arbeidet med denne boka var gjort av Yngvar Johnsen, som kom til å bli sentral i departementets informasjonsverksemd framover. Som høgskolestipendiat ved Institutt for by- og regionplanlegging hadde han i 1963 gjeve ut boka "*Regionplanlegging i Norge*".<sup>66</sup> Boka inneheld ein sterk argumentasjon for oversiktsplanlegging og innføring i praktiske sider ved regionplanarbeidet.

Ikkje minst viste han korleis endringar i levemåtar, sysselsetting og transport gjorde fysisk planlegging nødvendig også utanfor byområda. Det oppstod andre interessekonfliktar om bruk av areal enn før. Det kunne gå på friluftsjakter i kyst- og fjellområde, kraftutbygging, vegbygging etc. i forhold til etablert busetting og tradisjonelle næringsinteresser. Og det gjekk på sterk urbaniseringstakt og behov for styring av arealbruken og andre forhold som ofte gjekk på tvers av kommunegrensene. Samtidig gjekk det føre seg sektorplanlegging innanfor felt som vegbygging, landbruk, fiske, naturvern osv., men den nødvendige planlegginga på tvers av sektorgrensene mangla. Tydelegast såg ein konfliktar mellom utbyggingsinteresser og landbruksinteresser. Johnsens forslag til organisering av planprosessen bygde langt på veg på tradisjonelle sektordelingar ved at ein skulle ta i bruk komitéar for å utgreie ulike spørsmål som skulle samordnast til eit heilskapleg planforslag. Planarbeidet skulle vere under politisk leiing av eit regionplanråd.

---

<sup>65</sup>Kommunal- og arbeidsdepartementet (1965 b): *Generalplan/regionplan for små og mellomstore steder. Organisasjon - arbeidsmåte - presentasjon*.

<sup>66</sup>Johnsen, Yngvar (1963): *Regionplanlegging i Norge*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

Arbeidet bygde blant anna på studiar i Danmark og England etter som han hadde fått stipend frå British Council og Fondet for dansk-norsk samarbeid. Han viste naturleg nok til England som forbilde for oppbygging og organisering av planarbeidet, men peikte òg på at ulike forhold i vårt land gjorde det vanskeleg å overføre erfaringane direkte. Erfaringane kunne lettare hentast frå Sverige som med utgangspunkt i si bygningslov frå 1947 hadde gjennomført generalplanarbeid i meir enn 400 kommunar i løpet av 1950-åra. Når mange av desse blei "skrivebordsplanar", peikte Johnsen på at det ofte skuldast at dei var utarbeidde av konsulentar som ikkje hadde tilknytning til den vidare utviklinga i kommunen.<sup>67</sup> Ein kjenner igjen argument som seinare kom opp i den norske diskusjonen.

I 1968 gav Kommunal- og arbeidsdepartementet ut *"Planlegging - Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?"*<sup>68</sup> Også denne boka var utarbeidd av Yngvar Johnsen som då var blitt sjefsarkitekt i departementet. Ho bygde på det han hadde skrive tidlegare og blei eit viktig kunnskapsgrunnlag for både politikarar og fagfolk i tillegg til at ho blei brukt som pensum i planfag for arkitekt- og bygningsingeniørstudantar. Boka tar for seg alle dei formelle plantypene og samanhengen mellom dei, og omtaler i tillegg lands- og landsdelsplanlegging. Fyrste delen behandlar samfunnsendringar som grunnlag for planleggingsbehovet, og gjev ein pedagogisk og motiverande omtale av korleis utbygginga kunne ha vore gjort betre ved hjelp av betre planlegging. Andre delen gjer greie for lovgrunnlag, planorgan og arbeidsmetodar. I siste delen viser boka prinsipp for planutforming. Dei til dels konkrete løysingsforslaga var meint å vere til praktisk hjelp i planarbeidet, og viser på ein illustrerande måte rådande fagsyn i tida. Det er gjennom eksempel gjevne råd om kartframstilling av registreringar, analysar og planar; blant anna er utsnitt av Nic Stabells reguleringsplan for Brekstad sentrum brukt.

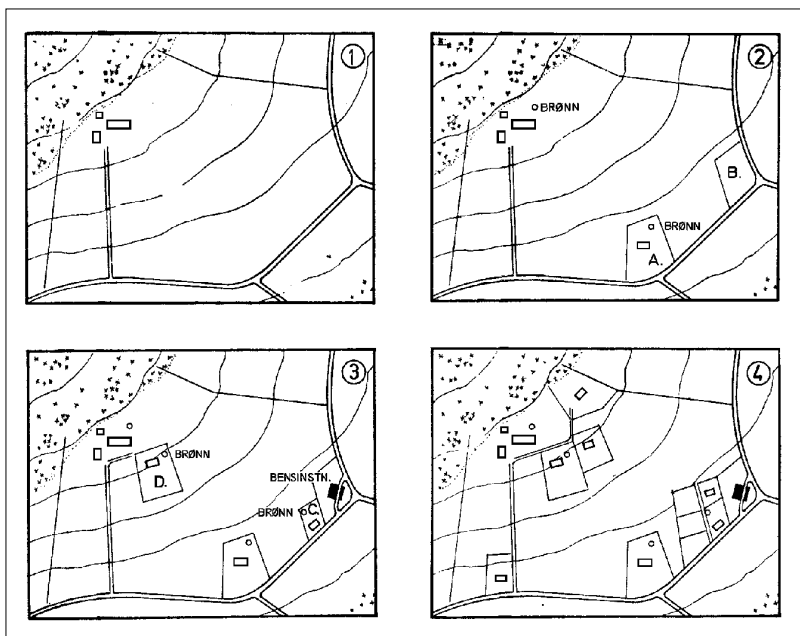
Det blei lagt vekt på næringsutvikling, utforming av sentrumsområda, trafikknettet, industriområde, boligområde og kommunal økonomi. Men det er verdt å merke seg at jord- og skogbruk, utmark- og fjellområde, og omsyn til landskapsvern har fått brei plass i framstillinga. Boka tar opp behovet for samordning med økonomien og tilrår å innføre langsiktige investeringsplanar. Det er gjort greie for eit opplegg med teknisk-økonomiske rammeplanar for tekniske anlegg som del av oversiktsplanen, og i tillegg burde kommunale boligprogram knytast til planen.

Boka gav oppskrifta på ei synoptisk planlegging med vekt på fysiske forhold, og med utbyggingsbehov som grunnlag og innhald. Gjennom dette gav ho vegleiing i ei nokså omfattande og kompleks planlegging som kunne oppfattast som noko anna enn den fleksible og situasjonstilpassa planlegginga det blei gjevne uttrykk for i Odelstinget, i departementets rundskriv og i boka frå 1965. I tråd med departementets innsats for å få i gang regionplanlegginga la boka vekt på det regionale nivået, og gjorde greie for eit hierarkisk plansystem der interkommunale planar skulle styre planlegginga i kommunane. I St. meld. nr. 87 (1966-67), som òg introduserte landsdelsplanar, tenkte departementet seg ei styring ovanfrå og ned gjennom plannivåa. *"Landsdelsplanene vil gi hovedlinjer som regionplanene kan bygge sine interkommunale*

<sup>67</sup>Ibid., s. 65.

<sup>68</sup>Johnsen, Yngvar (1968): *Planlegging. Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?* Kommunal- og arbeidsdepartementet.

planer på, og disse vil igjen være retningsgivende for de disposisjoner kommunen treffer i sine generalplaner, byplaner og reguleringsplaner." <sup>69</sup>



Figur 6.2

Yngvar Johnsen's illustrasjon av korleis utbygging av fleire boligar over tid kan stykke opp eit areal og gje ueheldige vass- og avløpsforhold når det ikkje skjer etter ein samla plan.

Arthur Wøhni har hevda at bygningslova var eitt av fleire verkemiddel for "å nå overordnede nasjonale mål slik som økonomisk vekst, sosial utjamning og økt velstand", <sup>70</sup> og at "... generalplanleggingen er et nasjonalt virkemiddel til å sikre sentrale målsettinger som eksempelvis velferdsfordelingen." <sup>71</sup> Det er vanskeleg å sjå at bygningslova i seg sjølv hadde slike målsettingar. Som peikt på andre stader, la lova primært opp til ei fysisk planlegging der det viktige var å ordne lokalisering, arealbruk, tekniske anlegg osv. Behovet for og ønsket om overkommunal samordning må fyrst og fremst sjåast ut frå eit ønske om optimalisering av ressursbruk og tekniske løysingar. Samtidig er det ikkje urimeleg å sjå landsdelsplanlegginga som uttrykk for synoptiske ambisjonar ut over det som primært låg i bygningslova, og det som såg ut til å vere mogleg i kommunane den fyrste tida. Seinare i dette kapittelet blir omfanget av generalplanane omtalt.

<sup>69</sup>St. meld. nr. 87 (1966-67), s. 40.

<sup>70</sup>Wøhni, Arthur (1986): *Generalplanarbeidet 1965-85*. Melding nr. 45. Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH, s. 60)

<sup>71</sup>Ibid., s. 64.



## Kvifor gjekk det så trått?

På relativt kort tid hadde altså haldninga på statleg hald endra seg frå ein viss skepsis til planlegging utanfor byområda til stor innsats i rettleiing om korleis planlegginga skulle gjennomførast og planane utformast, også på overkommunalt nivå. Om den statlege haldninga var i samsvar med lokale interesser er ei anna side av saka.

Departementet var etter få år tydeleg ikkje nøgd med kommunanes planinnsats. Sjølv om det kan sjå ut som dei gjorde mest for å få starta opp regionplanlegginga, var det framdrifta av generalplanarbeidet som særleg kom til å uroe departementet. Dette kom fyrst til uttrykk i St. meld. nr. 27 (1971-72) som omtalte sein framdrift i planarbeidet og vedtaksprosessen. Departementet meinte årsakene til dette blant anna var samordningsproblem mellom sektorstyresmakter, at arbeidet var lagt for omfattande opp, og uvisse om korleis planar skulle framstillast og presenterast. Dette var forhold som departementet hadde prøvd å gjere noko med, men som ein likevel såg som problematiske.

Meldinga fortalde at det i oktober 1971 var planarbeid i gang i 385 kommunar, 11 forslag låg i departementet for behandling, og éin plan var godkjend. Dersom målet bare var ferdige planar, var dette eit skrøpeleg resultat. Var derimot intensjonen med planlegginga at kommunane skulle tenke meir langsiktig og sjå ulike spørsmål i samanheng, var kanskje pågåande planarbeid ein betre målestokk. Og i så fall var vel ikkje situasjonen så ille? Departementet var merksam på at planprosessen var viktig, men meinte likevel at "*slutføring og departementets godkjenning av generalplanene (har) stor praktisk og psykologisk betydning.*"<sup>72</sup> Dersom eit omfattande planarbeid ikkje blei konkludert med politisk vedtak, kunne planlegginga etter bygningslova kome i miskreditt.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) fekk i oppdrag å granske korleis planleggingsarbeidet gjekk i kommunane. I arbeidsrapport 11/76 blei det gjort greie for generalplanarbeidets framdrift og organisering. Ved årsskifta 1973-74 og 1974-75 blei det i samarbeid med alle fylkesmennene blant anna undersøkt kor langt arbeidet hadde kome ulike stader. Formålet med prosjektet var å hente inn erfaringar som kunne danne grunnlag for retningslinjer og informasjon om kommunal planlegging. Det var òg tanken at arbeidet kunne vere underlag i ein løpande diskusjon omkring form og innhald i planlegginga, og samtidig gje impulsar til planleggarar og politikarar.<sup>73</sup> Det var altså dei årsakene til sein framdrift slik dei var uttrykte i stortingsmeldinga frå 1971-72 som låg bak ønsket om undersøkinga.

Før bygningslova blei sett i kraft hadde 57 kommunar, særleg dei som låg sentralt og som hadde folkeauke og tettstadproblem, kome i gang med ei eller anna form for oversiktsplanarbeid. I det fyrste året med lova sette så mange som 86 kommunar i gang arbeid. Denne tendensen heldt seg i åra framover, slik at ved inngangen til 1970-åra kunne 329 kommunar melde at dei hadde starta opp. Ved årsskiftet 1974-75 var

<sup>72</sup>St. meld. nr. 27 (1971-72) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen.*

Kommunal- og arbeidsdepartementet, s. 125.

<sup>73</sup>Arge, Njål et. al. (1976): *Generalplanarbeidets framdrift og organisering.* NIBR arbeidsrapport 11/76. NIBR, Oslo, s. VII.

433 kommunar, eller nesten alle, i gang med arbeidet. Men bare 38 planar var vedtatte i kommunestyret, og 13 godkjende i departementet.

NIBR-prosjektet tolka resultata som sein framdrift, men forklarte aldri årsakene. Men i foredrag på Kursus ved Institutt for by- og regionplanlegging i 1977 gjorde prosjektleiaren Njål Arge greie for moglege tolkingar.<sup>74</sup> Som fyrste punkt meinte han at manglande retningslinjer førte til stor uvisse om kva generalplanlegginga skulle omfatte og gå ut på. Særleg i utkantkommunar blei informasjonen oppfatta som dårleg og lite relevant ved at han mykje godt handla om tettstadutvikling, trafikknnett og tekniske anlegg. Dermed såg ein lite behov for generalplanlegging i kommunar som fyrst og fremst sleit med sysselsettingsproblem og nedgang i folketalet. Arge peikte vidare på manglande planleggingskapasitet, særleg i små og mellomstore kommunar; det blei då gjerne engasjert konsulent. At dette skulle føre til så omfattande arbeid at det skapte forseinkingar, kunne ikkje påvisast i NIBRs undersøkingar. Men manglande økonomisk støtte til planarbeidet kunne verke inn, på same måte som prioriteringa av regionplanlegginga i nokre fylke gjorde at ein venta på overordna avklaringsar. Behandlingsprosedyrane med mange organ som skulle uttale seg til planforslag, tok ofte lang tid.

Som den kanskje viktigaste årsaka, peikte Arge på at mange kommunar hadde sterk uvilje mot å binde seg til langsiktige planar og program som ein ikkje fullt ut hadde oversikt over konsekvensane av, og som ein ut frå erfaring rekna med at ein ville avvike frå. Dette kan forklare kvifor dei fleste kom i gang med arbeidet nokså raskt, men at det gjekk trekt å få planane vedtatte og godkjende.

I denne samanhengen kan ein òg tenke seg at strid om utbygging, senterstruktur og prioriteringar som oppstod i fleire samanslåtte kommunar, verka bremsande på planleggingsprosessen. Dette har eg ikkje undersøkt nærare.

Fleire år seinare, i 1984, gjorde sjefarkitekt i Miljødepartementet Frode Sandvik greie for framdrifta i generalplanlegginga.<sup>75</sup> Etter nesten 20 år med bygningslova var det framleis bare knapt halvparten av kommunane som hadde fått plan godkjend i departementet. Då hadde det vore gjennomført fleire tiltak for å få fortgang i arbeidet. Sandvik peikte særleg på at komplisert og tidkrevande planbehandling etter lovreglane ikkje stod i forhold til kommunanes behov for rask reaksjon på planvedtak. I samanheng med dette peikte han på at sektororgan, særleg innan landbruket, behandla spørsmål etter sektorlover framfor å rette seg etter bygningslovas planprosessar. Ein sleit med andre ord med nokså grunnleggande problem som gjekk på nettopp det som skulle vere formålet med den fysisk-økonomiske planlegginga, nemleg samordning over kommunegrenser og mellom sektorar. I ein tradisjon med stor makt til sektorinteresser og politisk ønske om stor grad av kommunalt sjølvstyre, er det forståeleg at det ikkje var gjort på få år å vinne forståing for så omfattande samordning og konfliktavklaring som departementet hadde ambisjonar om.

---

<sup>74</sup> Arge, Njål (1977): "Hva har vi lært av generalplanarbeidet i Norge? Noen resultater fra et forskningsprosjekt". I *Kursus 1977*, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, s. 64.

<sup>75</sup> Sandvik, Frode (1984): "Status i generalplanarbeidet". I *Tvisyn på kommuneplanleggingen*. NIBR-notat nr. 140. NIBR, Oslo, s. 1 ff.

## Kor omfattande skulle planane vere?

Det kan sjå ut som det gjekk ut ulike signal om kva departementet venta seg av planlegginga. På den eine sida blei regionplanlegginga vektlagt i tillegg til generalplanane, og ein sette i gang arbeidet med landsdelsplanar. "Oppskriftene" viste ei omfattande planlegging som inkluderte mange sider av kommunens oppgåver og utvikling. På den andre sida tilrådde departementet forenkla planar i fyrste omgang, og dei oppmoda kommunane til å ferdigbehandle planane sjølv om dei ikkje var "komplette".

Bygningslova og dei fyrste vegleiarane frå departementet stilte ikkje bestemte krav til general- og regionplananes omfang og innhald. Tvert imot var det i forarbeida til lova understreka at planlegginga måtte vere fleksibel i forhold til den konkrete situasjonen. "... *proposisjonens regler (er) så elastiske at de gir rom for nyansering og tilpassing etter de skiftende forhold her i landet.*"<sup>76</sup> Det kunne opnast for at planen ikkje skulle omfatte heile kommunen.<sup>77</sup> Bak dette låg nok omsynet til dei ulike behova i utkantkommunar. Det blei skissert minimumskrav til ein generalplan; han skulle bestå av ein grunnutnyttingsplan, plan for tekniske anlegg, investerings- og tempoplan, og boligprogram.<sup>78</sup>

Samtidig viste for eksempel boka *Planlegging* eit omfattande planopplegg som signaliserte store ambisjonar. I praksis utvikla det seg ei form for "standardkrav" ut frå konsulentars arbeid og dei rettleiingane departementet stod bak.<sup>79</sup> Her ser ein òg Langdalens poeng om at planleggarane hadde tendens til å fingradere undersøkingar og analysar når planbehandlinga gjekk trått. Utover 1970-talet såg ein ei utviding og omdefinering av kva planane skulle ta for seg i tillegg til dei fysiske og økonomiske sidene. Frå tyngdepunkt i arealordning for bygging og jordvern, blei perspektivet utvida til blant anna omfattande miljø- og verneomsyn.

Etter ei utvikling frå ei nokså forsiktig tilnærming til spørsmålet om landsomfattande planlegging, hadde altså ambisjonane vakse. Når resultatene i form av vedtatte planar ikkje blei slik departementet hadde trudd, prøvde ein å dempe ambisjonane. Etter at eit rundskriv i 1971 hadde sagt generelt at kor stort omfanget av generalplanen "*bør være, vil i stor grad avhenge av den enkelte kommunes størrelse og beskaffenhet.*"<sup>80</sup>, blei det i 1974 sagt tydelegare at "*departementet finner å kunne godkjenne en plan, selv om enkelte forhold ennå ikke har fått sin avklaring.*"<sup>81</sup>

I dette ser ein òg spørsmålet om planlegginga som prosess. Når dei fleste kommunane hadde starta opp planarbeid nokså tidleg, men få hadde vedtatt endeleg plan, kunne det ligge ei oppfatning bak om at planen gav ei statisk binding av framtida slik kritikarar av planlegginga hevda. Men det var aldri tanken; lova sa at planen skulle

<sup>76</sup>Ot.prp.. nr. 1 (1964-65) *Om ny bygningslov*, s. 9

<sup>77</sup>KAD (1965a), s. 6.

<sup>78</sup>Johnsen, (1968), s. 95 f.

<sup>79</sup>Wøhni, (1986), s. 104.

<sup>80</sup>Kommunal- og arbeidsdepartementet: *Om generalplanlegging - spesielt om de økonomiske sider av generalplanen*. Rundskriv H-18/71.

<sup>81</sup>Miljøverndepartementet: *Generalplanarbeidet*. Rundskriv T-5/74.

reviderast når forholda gjorde det aktuelt.<sup>82</sup> *"Det kommunale generalplanarbeidet blir således ingen engangsforeteelse, men en kontinuerlig prosess. Generalplanutvalget ... får viktige oppgaver å løse ... med ajourføring og videreføring av planen etter hvert som dette blir påkrevd."*<sup>83</sup> I departementets utspel om avgrensa planar ligg eit signal om at generalplanen skulle *"være rullerende og fleksibel, slik at endrede forutsetninger og nye mål til enhver tid blir innpasset i planen."*<sup>84</sup>

## Vern blei viktig

I same tida som oversiktsplanlegginga kom i gang, såg ein dei fyrste signala om andre omsyn i planane enn arealordning, bygging og kommunaltekniske anlegg, som i stor grad hadde vore grunnlaget for lova. Natur- og miljøvern var eigentleg ikkje noko nytt. Men frå å vere langt på veg sektoromsyn til å bli ein førande premis og integrert del i planutforming var ei stor endring. Før dette hadde me fått fornminnelov i 1951, naturvernlov i 1954, som avløyste naturfredingslova frå 1910, jordlov i 1955 og friluftslov i 1957. I 1965 kom skogbrukslova og mellombels strandplanlov, som blei erstatta av strand- og fjellplanlova i 1973. Det fyrste administrative organet for naturvern, Administrasjonen for friluftsliv og naturvern, blei knytt til Distriktsplanavdelinga i KAD då ho blei oppretta i 1963. Forløparar for nasjonalparker kom i 1962 og 1963 då Rondane og Børgefjell *"naturfredede områder"* blei utpeikte.

I Heiberg-komiteén hadde jordvernet ein brei plass; det var eitt av hovudpoenga med arealplanlegging å redusere omdisponeringa av landbruksjord. I det vidare arbeidet med lovforslaget finn ein tilløp til interesse for natur- og kulturmiljøet elles i planutforminga. Gjeldande lover og metodar hadde vist seg utilstrekkelege for *"vern av de estetiske og trivselsmessige kvaliteter som knytter seg til selve landskapet."*<sup>85</sup> I den formålsretta oppdelinga av arealbruken i planane var landbruk, friluftsliv og kultur- og bygningsvern eigne formål. Til det siste blei det etter spørsmål frå Riksantikvaren avklara at *"anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi bør søkes bevart"* også kunne gjelde strøk og miljø.<sup>86</sup>

Stortingsmeldinga i 1967 om distriktsplanlegginga behandlar primært endringsprosessane i næringsliv og busetting, og den regionale planlegginga. Dette er i tråd med ambisjonane om regional samordning. Men i tillegg finn ein nokså brei omtale av andre omsyn enn tilrettelegging for utbygging. Ulike interesser gjer seg gjeldande, også friluftsliv og naturvern. Planane må *"samordne interesser og krav av ulike kategorier ... basert på helhetsvurderinger."*<sup>87</sup> *"Generelt bør landskapet og naturverdiene ha stor vekt for arealdisponeringen ... Det er også grunn til å være oppmerksom på de mange gode miljøverdier og bygningsmiljø som finnes i disse områdene."*<sup>88</sup> I eit

<sup>82</sup> *"Kommunen skal sørge for at generalplanen blir tatt opp til revisjon når forholdene tilsier det"*. Bygningslova av 1965, §20.5.

<sup>83</sup> Johnsen (1968), s. 101.

<sup>84</sup> KAD: Rundskriv H-18/71, s. 6.

<sup>85</sup> Ot. prp. nr. 1 (1964-65), s. 44.

<sup>86</sup> Innst. O. XVI (1964-65) *Innstilling fra kommunalkomiteén om ny bygningslov*, s. 19.

<sup>87</sup> St. meld. nr. 87(1966-67), s.39.

<sup>88</sup> *Ibid.*, s. 44.

eige delkapittel er landskapsestetiske, kulturhistoriske og naturhistoriske verdiar, miljøkvalitetar og forureiningar omtalte. *"Inngrep som forstyrrer naturens likevektstilstand, kan i verste fall få ødeleggende virkninger som erosjon, flom, ødelagt vegetasjon m. v."* Bevaring og innpassing av gamle bygningsmiljø er med på *"å skape kontinuitet og sammenheng i den enkeltes tilværelse og skaper spennvidde og rikdom i miljøene."*<sup>89</sup>

Kommunal- og arbeidsdepartementets vegleiar om hyttebygging same året gav råd om ordning av hytteområda i forhold til landskapsomsyn og allmenne friluftsinteresser, og gav i tillegg "oppskrifter" for løysing av vassforsyning og avløp for å hindre forureiningar.<sup>90</sup> Oppnemninga av Ressursutvalet året etter signaliserte statleg interesse for ressursbruk i vidare forstand. I 1970 kom departementets rundskriv som tilrådde *"at kommunene legger større vekt på å bevare naturmiljøet ved at det tas nødvendig hensyn i planleggingen og gjennom konkrete tiltak."*<sup>91</sup> Same året var Det europeiske naturvernåret, og me fekk naturvernlova som slo fast at *"naturen er en nasjonalverdi som må vernes."* Dette signaliserte at natur-, miljø- og kulturvernomsyn skulle få større gjennomslag i planlegginga i løpet av fyrste del av 1970-åra.

1972 kan reknast som det året då verne- og miljøomsyna for alvor blei inkorporerte i den fysisk-økonomiske planlegginga. Internasjonalt gav FN's miljøkonferanse i Stockholm verne- og forureiningsspørsmål legitimitet. Hos oss innebar opprettinga av Miljøverndepartementet med det statlege ansvaret for planlegginga ei endring frå utbyggingsoppgåvene til verne- og miljøoppgåvene. I stortingsmeldinga om regionalpolitikken og planlegginga same året var det nå med eit eige omfattande kapittel om miljø- og trivselsspørsmål i brei forstand, og disponering av areal- og naturressursar. Siktemålet med meldinga var å gje prinsipp for framtidig busettingsmønster basert på innstillingane frå landsdelskomitéane.

Langt på veg signaliserte meldinga at verne- og miljøomsyn må vere avgjerande for utbyggingsmønsteret. *"De senere år har en kunnet registrere en erkjennelse som går ut på at ikke målbare miljøverdier skal tillegges større betydning, og om nødvendig til en viss grad gå på bekostning av økonomisk vekst."*<sup>92</sup> *"Med hensyn til utnyttelsen av naturgrunnlaget, ... understrekes det at langsiktige samfunnsmessige hensyn må legges til grunn."*<sup>93</sup> Signala inneber utvida interessefelt som krev styrkt fysisk-økonomisk planlegging i form av landsplanlegging.<sup>94</sup>

I forhold til by- og tettstadutvikling var det viktigaste svaret for det eine å bygge tettare, og for det andre ei fastare geografisk avgrensing av byggeområda. Dette galdt ikkje minst små tettstader som *"bør utformes tett når det gjelder bebyggelsens karakter, med klar avgrensning til de omgivende ubebygde arealene."*<sup>95</sup> Jordvernet blei styrkt utover 1970-åra. Omfanget av nedbygging blei redusert, delvis som resultat av

<sup>89</sup>Ibid., s. 48.

<sup>90</sup>Anker, Erik (1967): *Hytteområder - en veiledning i planlegging*. KAD, Oslo.

<sup>91</sup>Kommunal- og arbeidsdepartementet: *Vernet om naturmiljøet, en viktig kommunal oppgave*. Rundskriv nr. 4/70 Pl.

<sup>92</sup>St. meld. nr. 27 (1971-72), s. 46.

<sup>93</sup>Ibid., s. 159.

<sup>94</sup>Ibid.

<sup>95</sup>Ibid., s. 47.

stagnasjon i by- og tettstadveksten, og delvis ved at ein "hoppa over" dyrka mark og bygde på impediment lengre unna. Denne strategien har enkelte i ettertid hevda at gjekk ut over jordvernet på lengre sikt ved at det samla blei brukt meir areal til romslege byggeområde, vegar etc., og at dyrka jord kom under nytt press seinare.<sup>96</sup>

Tilsvarande haldningsendring såg ein for bygningsvernet, men ho kom kanskje litt seinare. Trass i signala i stortingsmeldinga frå 1966-67 kan ein lese i boligmeldinga (1971-72): *"Som videregående tiltak kan det bli aktuelt med mer omfattende saneringsplaner. Saneringsloven av 1967 har hittil ikke kommet til anvendelse, men forskjellige planer som er i emning, tar nå sikte på å utnytte loven."*<sup>97</sup> Bare tre år seinare heiter det blant anna: *"Den gamle boligmassen representerer en vesentlig ressurs i nasjonaløkonomien, og det bør settes inn virkemidler som gjør det mulig å ta vare på og å oppnå en bedre utnytting av en betydelig del av disse boliger. Sosiale og miljømessige hensyn er også vesentlige i denne sammenheng."*<sup>98</sup>

Det europeiske arkitekturvernåret i 1975 sette søkelyset på arkitekturarven med primært utgangspunkt i dei kulturhistoriske sidene ved bygningsvernet. *"Lov om fornyelse av tettbygde strøk"*, som i 1976 erstatta saneringslova; hadde òg bak seg grunngeving om boligpolitikk og bymiljø. Med denne lova fekk byfornyinga status og verkemiddel som kom til å medføre store endringar i planlegging og byutvikling.

### 6.3 Kva var intensjonane - ei oppsummering

Den landsomfattande fysiske-økonomiske planlegginga kom til i ein periode med store endringar i politikk og syn på planlegging. I utgangspunktet var det ordning av byggeverksemda i veksande byar og tettstader som var hovudpoenget, og ein var i tvil om planleggingsplikta skulle gjelde likt alle stader. I løpet av lovbehandlinga kom samanhengen til bygginga av velferdssamfunnet og distriktspolitikken tydelegare fram. Frå otte for at planlegginga skulle gå ut over det lokale sjølvstyret og den hevdvunne eigedomsretten, blei det lagt stor vekt på å bygge opp regionplanlegginga, og ambisjonen gjekk vidare mot landsplanlegging.

I den kommunale planlegginga tenkte ein den fyrste tida mest på tettstadene og byggeområda. Men som reiskap i velferdsutviklinga må formuleringa i bygningslova om at generalplanen skulle ta opp *"... andre spørsmål om dekning av allmenne behov innen kommunens område"* forståast som ein intensjon om ei planlegging som femna vidare enn bygging og arealbruk, og som skulle kome alle til nytte. Ein må sjå dette i samanheng med utbygginga av skole- og helsevesen og andre velferdsordningar i kommunane, og koplinga mellom den fysiske planen og kommuneøkonomien. Blant anna vektlegginga av landbruket, både som næring og brukar av areal, viser òg at planlegginga skulle omfatte heile kommunen. Bare i spesielle situasjonar kunne ein få godkjenning til å avgrense generalplanen til visse område i kommunen.

---

<sup>96</sup>Røsnes, August E. (1984): "Jordvernensyn som jordvernets fiende." I *Plan og arbeid* nr. 1/84.

<sup>97</sup>St. meld. nr. 72 (1971-72) *Om boligspørsmål*. Kommunal- og arbeidsdepartementet: s. 114.

<sup>98</sup>St. meld. nr. 92 (1974-75) *Om visse boligspørsmål*. Kommunal- og arbeidsdep. s. 41.

Det blei i byrjinga ikkje stilt bestemte krav til general- og regionplananes omfang og innhald. I arbeidet med lovforslaget og den politiske behandlinga av det hadde det vore ei nokså forsiktig tilnærming med tvil om kor omfattande planlegging landkommunar hadde bruk for. Dermed kan ein vanskeleg hevde at lova og intensjonane hindra ei planlegging som var relevant også i utkantkommunar.

Men gjennom planarbeid utvikla det seg gjerne større ambisjonar. Det kunne ha bakgrunn i både planleggarars innsats og vegleiingar frå departementet. Departementet gav signal som kunne oppfattast tvetydige. Dei viste ambisjonar om ei omfattande planlegging som skulle innehalde mange forhold og med samanhengar mellom kommunalt, regionalt og statleg nivå. Samtidig prøvde dei å dempe ambisjonane gjennom fleksible og reduserte krav til kva ein generalplan måtte innehalde. Ambisjonane i mange planar auka samtidig som departementets krav blei reduserte.<sup>99</sup>

I dette ligg òg spørsmålet om planlegging som prosess. Planarbeidet kom i gang nokså tidleg i dei fleste kommunane, men departementet var misnøgd med resultatet i form av vedtatte planar. Grunnane kunne vere fleire, men det kan sjå ut som mange kommunar såg planlegginga som viktigare enn den "endelege" planen; politikarane ville kanskje ikkje binde framtida for sterkt. I departementets etterlysing av dei fyrste planane med redusert innhald ser ein signal om ei rullerande planlegging som tok inn i seg endra føresetnader, mål og breiare innhald.

Ein grunn til at arbeidet tok tid kunne sjølvstøtt vere manglande kompetanse og kapasitet i kommunane slik det var peikt på i løpet av lovbehandlinga. Departementet sette derfor i gang kurs og andre informasjons- og opplæringstiltak. Fylkesmannens utbyggingsavdeling var viktig i dette arbeidet ved å gje konkret hjelp i planlegginga og opplæring elles til kommunane. Men opplæringa tok sjølvstøtt tid, og for dei fleste kommunane var det nødvendig å leige konsulenthjelp til heile eller delar av arbeidet. Når planlegginga av mange blei oppfatta som innvikla og prega av vitskaplege metodar, må det blant anna sjåast i samheng med signala om at planlegginga skulle ta inn i seg mange, og etter kvart fleire omsyn, og samtidig gjerast enkel. Det kunne vanskeleg gå i hop, i alle fall i den fyrste fasen då det måtte skaffast mykje grunnlagsmateriale som ikkje fanst frå før.

Det var ikkje gjeve signal om breiare deltaking i planprosessen enn at ein skulle *"søke samarbeid med offentlege myndigheter, organisasjonar m. v. som har interesse i planarbeidet."*<sup>100</sup> I tillegg skulle planane leggjast ut til offentleg ettersyn. Tanken var at offentlege politiske og administrative organ var representative for befolkninga og skulle sikre dei ulike interessene. På 1970-talet kom det i gang forsøk med medverking i planlegginga, særleg i samband med byfornyingsarbeidet. Men det var fyrst i den nye plan- og bygningslova i 1985 det blei stilt krav om utvida informasjon og deltaking i prosessen.

Planlegginga starta i ei tid med stor tru på vekst og framgang i landet. Blant anna rekna ein med stor folkeauke, og trudde på stor effekt av distriktpolitikken i landkommunane. I stortingsmeldinga om regionalpolitikken og planlegginga i 1972 såg ein at tendensane var i ferd med å endre seg. Summen av befolkningsprognosane i

<sup>99</sup>Wøhni (1986), s. 104 f.

<sup>100</sup> Bygningslova av 1965 § 20.3.

landsdelsplanane viste mykje høgare tal enn SSBs nyaste framskrivingar. Særleg peikte SSB på nedgang i fødselstala som ei viktig årsak til endringa.

Frå den fyrste forsiktige tilnærminga til planlegging ein kan lese av lovutgreiinga i 1960, er det nokså store endringar i det statlege synet på planprosess og -innhald som kom fram i løpet av dei fyrste åra etter 1965, nettopp i den tida planane frå Nic Stabells kontor kom til.



# DEL III

## FYSISK-ØKONOMISK PLANLEGGING I PRAKSIS

# Kapittel 7

## Fem generalplanar frå Nic Stabells kontor

### 7.1 Kva DEL III tar for seg

I denne delen av arbeidet drøftar eg generalplanlegginga i praksis i forhold til den diskusjonen og kritikken som var rundt 1970 og i forhold til dei statlege intensjonane som låg bak bygningslova i 1965 og den fyrste iverksettinga av ho. Mange oppfatta generalplanlegginga som lite relevant for landkommunane. Statens intensjonar var at generalplanlegginga skulle legge til rette for og hjelpe til i moderniseringa og bygginga av velferds-Norge.

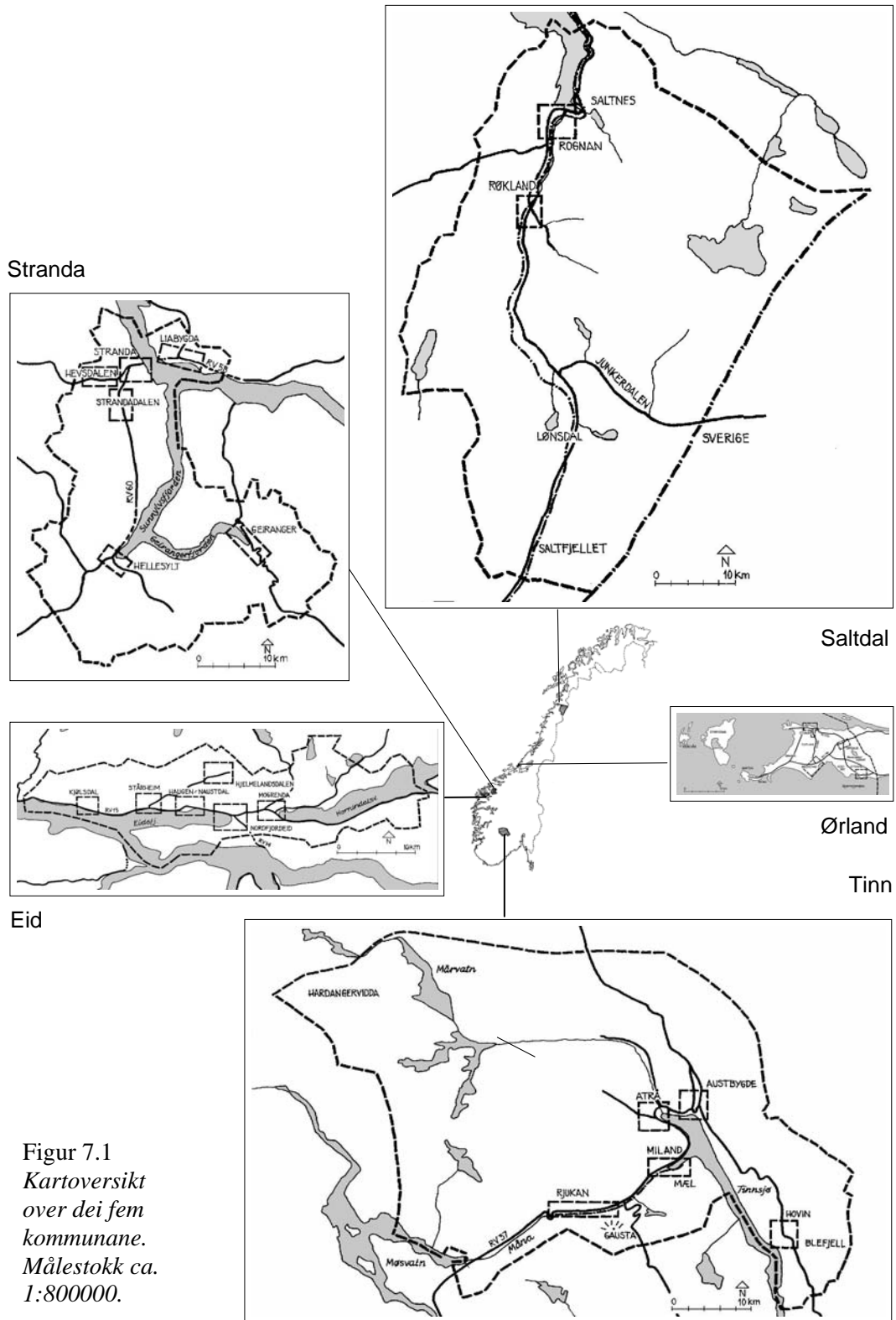
Drøftinga bygger på dei ferdige generalplanrapportane og diverse planmateriale elles for Eid, Saltdal, Stranda, Tinn og Ørland. Det er gjort greie for og drøfta innhaldet i planane (*Kapittel 8 Planar til nytte for heile kommunen*, *Kapittel 9 Store byggeoppgåver* og *Kapittel 10 Grendene og tettstadene i endring*), og planlegginga som reiskap og prosess (*Kapittel 11 Planreiskapen og planleggingsprosessen*). Dette er gjort ved å omtale planane og drøfte dei under eitt; det kjem på den måten fram samanfallande og ulike trekk i kommunane og planane. Materialet gjev lite grunnlag for å seie noko om eventuelle endringar i målsettingar og planinnhald i løpet av den tida arbeida gjekk føre seg, men på eit par punkt er indikasjonar på endringar kommentert. Eg har vidare tatt med litt om utviklinga i ettertid (*Kapittel 12 Planane dugde lenge*), og til slutt ei oppsummerande drøfting i *Kapittel 13 Generalplanlegginga betre enn sitt rykte*.

Til støtte for lesinga av *DEL III* gjev eg i *Vedlegg 1* ein kortfatta omtale av kvar av dei fem kommunane og generalplanane, inklusive ei forenkla framstilling i målestokk 1:30.000 av arealplanane for alle grendene og tettstadene. Vedlegget har òg med ein samanliknande oversikt over nokre forhold i kommunane og planane.

### 7.2 Kommunane og planarbeidet

#### Kort om kommunane

Eid, Saltdal og Stranda ligg inne i fjordarmar, Ørland ved kysten og Tinn i innlandet. Ørland er for det meste flatt landskap der storparten av arealet er dyrka jord. Dei andre har store fjellområde, og busettinga er for det meste i dalar og langs fjordane. Alle kommunane hadde minst ein stor tettstad, og elles mindre tettstader og tettstaddanningar. Arealet varierer frå Ørlands 79 km<sup>2</sup> til Saltdals vel 2.200 km<sup>2</sup>. Folketalet var i 1970 ca. 8.300 i Tinn, og mellom 4.300 og 5.200 i dei andre kommunane. Tinn hadde nedgang i folketalet; i dei andre var det stabilt eller svakt aukande. Alle har tradisjonelt grunnlag i primærnæringar, men bortsett frå i Ørland var tilbakegangen i



Figur 7.1  
Kartoversikt  
over dei fem  
kommunane.  
Målestokk ca.  
1:800000.

jordbruket stor. Elles var det stor variasjon i utviklinga i andre næringar. Omstillinga på 1960-talet av Norsk Hydro som var den dominerande verksemda i Tinn, skapte stor uvisse for kommunen. I Saltdal hadde bygging av veg og jernbane hatt mykje å seie fram til slutten av 1950-talet. Deretter kom det til større industrietableringar, og kommunen hadde ein stor institusjon for psykisk utviklingshemma. I Ørland var forsvarets flystasjon den største arbeidsplassen i tillegg til jordbruk og landbruksbasert industri. Eid og Stranda hadde variert næringsliv med mange mindre bedrifter, særleg innanfor matvare- og møbelsektoren. I 1970 varierte sysselsettinga (årsverk) i primærnæringar frå 9 til 27 %, i sekundærnæringar frå 17 til 59 %, og i tertiærnæringar frå 26 % til 58 % i dei fem kommunane. Til samanlikning var sysselsettinga på landsbasis i 1969 vel 14 % i primærnæringar, ca. 36 % i sekundærnæringar, og nesten 50 % i tenesteyting.<sup>1</sup>

	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland
Areal km <sup>2</sup>	347	2213	846	2063	79
Folketal i 1970	4.530	4.320	4.800	8.300	5.250
Sysselsett. 1970 % - primærnæring	27	16	15	9	25
- sekundærnæring	33	32	59	53	17
- tertiærnæring	39	52	26	38	58
Generalplanarbeidet starta	1967	1965	1972	1969	1971
Generalplanrapport ferdig	1973	1973	1975	1976	1974

Tabell 7.1

*Nokre data om kommunane og generalplanlegginga.*

## Planarbeidet

Ingen av kommunane hadde drive med oversiktsplanarbeid tidlegare, men alle hadde detaljplanar for tettstader. Det gjaldt Nordfjordeid i Eid, Rognan i Saltdal, Stranda tettstad og Geiranger i Stranda, Rjukan i Tinn og Brekstad i Ørland. I Tinn var det gjennomført og sett i gang ulike planarbeid i samband med dei endringane Norsk Hydro skapte i kommunen. Blant anna kom det ei statleg utgreiing om situasjonen.<sup>2</sup> Ørland var omfatta av vedtatt regionplan, og Saltdal og Tinn var med i regionplansamarbeid. Eid var ikkje med i utpekt region. Stranda var med i region, men det gjekk ikkje føre seg noko planarbeid. Derimot var arbeid med fylkesplan for Møre og Romsdal sett i gang, og det var lagt fram komitéinnstilling i 1972. Kommunane var altså ikkje ukjende med planlegging, men generalplan hadde dei ikkje erfaring med.

Initiativet til planarbeidet kom frå kommunane, til dels før bygningslova var innført. I Rjukan skjedde det via "tredjeperson" som var involvert i kommunens arbeid med sysselsettingssituasjonen. Dei andre kommunane tok kontakt med Stabells kontor direkte. Nokre av dei hadde fått råd om aktuell plankonsulent, anten frå Fylkes-

<sup>1</sup> St. meld. nr. 27 (1971-72) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*, s. 9.

<sup>2</sup> NOU 1972:9 *Utbyggingsplan for Tinn kommune*.

mannens utbyggingsavdeling (Ørland) eller frå annan kommune (Eid). Kontraktar om generalplanarbeid blei inngått og/eller planarbeid kom i gang i åra 1964 (Saltdal) til 1966 (Eid og Tinn). I Stranda kom kontrakten om generalplan fyrst i 1972, men Nic Stabells kontor hadde i fleire år hatt planarbeid for tettstader i kommunen, og mykje grunnleggande arbeid var dermed gjort.

Planforslaga blei ferdigstilte mellom november 1973 (Saltdal) og februar 1976 (Tinn). Bortsett frå i Tinn blei forslaga underteikna av generalplanutvala og vedtatte i kommunestyra.

Framdrifta i planarbeida varierte av ulike grunnar. Generelt var det eit problem at ein mangla kartverk. Dette gjorde registrerings- og analysearbeidet vanskeleg, og nokre arealplanar måtte framstillast på flyfotomosaikk. I Ørland blei planarbeidet lagt til sides i dei åra regionplanarbeidet for Bjugn og Ørland gjekk føre seg. Planrapporten peiker på at lang behandlingstid av regionplanen i departementet skapte uvisse for generalplanarbeidet. I Tinn blei tiltaksarbeidet prioritert; planforslaget blei ikkje sluttbehandla i kommunestyret, og kommunen utarbeidde nokre år etter generalplan på grunnlag av Stabells planforslag. I Saltdal oppstod det usemje om omfang og kostnader for planarbeidet som i 1972 førte til tidkrevande diskusjonar og avklaringar om framdrifta. Om arbeidet i Stranda er det ikkje peikt på særlege problem, men næringsanalysar og politisk behandling under vegs tok ein del tid. I Eid var opphavleg framdriftsplan fullføring av planutkast våren 1970. Kvifor det tok mykje lengre tid er ikkje opplyst.

I tillegg til Stabells kontor og Økokplan A/S var det engasjert andre konsulentar, særleg til planar for vassforsyning og avløp. I Saltdal kom Andersson & Skjånes A/S inn i bildet under vegs med oppdatering av befolknings- og næringsanalysane i samband med at firmaet hadde oppdrag for regionplanrådet. I nokre av kommunane stod kommuneingeniøren for delar av planarbeidet, særleg for tekniske anlegg, i tillegg til å vere sekretær for generalplanutvalet. Kommunale etatar elles gjorde delar av registrerings- og analysearbeidet; ikkje minst tok heradsagronomen seg fleire stader av landbruksundersøkingar. Planrapportane opplyser lite konkret om kommunens deltaking i arbeidet ut over at kommuneingeniøren gjerne hadde ei viktig rolle.

Det ser ut som den politiske involveringa i planarbeidet varierte ein god del. I Eid er det opplyst om stor møteverksemd i generalplanutvalet og behandling i kommunestyret under vegs av overordna målsettingar og utbyggingsmønster. Også Stranda kommunestyre behandla overordna målsettingar. I Ørland hadde tilsvarande skjedd ved handlinga av regionplanen. I dei andre kommunane ser det ut til at politiske organ var mindre aktive. I Saltdal indikerer kommunestyrets behandling av usemja om omfang og kostnader at det ikkje var så stor interesse for den samla generalplanen.

I Tinn, der generalplanutvalet ikkje underteikna planforslaget og prosessen ikkje blei slutført i kommunestyret, kan det sjå ut som interessa var nokså laber når det kom til stykket. I den vanskelege og usikre situasjonen kommunen var i, kan ein lett forstå ønsket om å prioritere tiltaksarbeidet; det var meir påtrengande å skaffe arbeidsplassar enn å få fram ein samla generalplan.

I alle planarbeida var det samarbeid med Fylkesmannens utbyggingsavdeling, mest omfattande i Ørland der etaten var sterkt involvert i regionplanarbeidet. Det var

øg gjennomgåande nær kontakt med vegkontora om det overordna vegnettet, og det er fleire stader vist til Norsk Vegplan.

## 7.3 Kvifor generalplan?

### Statleg pålegg eller kommunalt ønske?

Nic Stabell har hevda at lovpålegget var utløysande for oppstartinga av generalplanarbeidet i dei fleste kommunane. Det kan likevel vere grunn til å nyansere dette litt. Når alle fem kommunane sjølv tok initiativ tidleg, fortel det om ei viss interesse for planarbeid. Dette var i motsetning til mange kommunar som venta med å starte opp planlegging.<sup>3</sup> Det må altså i det minste ha vore nokre sentrale personar i kommunane som har meint at planlegging ville vere til nytte i kommunen.

I Stranda ønskte ein i fyrste omgang å avgrense generalplanarbeidet til nokre tettstader, men det viser i det minste interesse for å sjå utbygging i ein litt større samanheng. For Ørland var lovpålegget utløysande, men planlegginga blei positivt motatt av politikarane, blant anna fordi kommunen fekk økonomisk støtte til planarbeidet, og ein såg for seg statleg innsats som resultat av utpeikinga av regionen som utviklingsområde.<sup>4</sup> I Tinn var generalplanen tenkt som eitt av fleire tiltak i den vanskelege situasjonen kommunen var i; det galdt òg å stå på god fot med departementet ved å oppfylle lova. I Saltdal ser det ut som behovet for å skaffe nye arbeidsplassar etter nedtrapping av anleggsarbeida på Nordlandsbanen og E6 var eit viktig motiv.

### Kva var viktig?

Alt tyder på at utgangspunktet for generalplanlegginga var behova for å sikre areal til næringsutvikling, boligbygging, offentlege institusjonar etc. i minst mogleg konflikt med landbruket. Bak denne interessa låg òg politisk motvilje mot å bruke oreigning; ein ønskte å få til arealplanar utan slike konflikter.<sup>5</sup> Dermed var det mest interesse for arealplanar for tettstadutvikling, slik det kom tydeleg fram i Stranda ved ønsket om delgeneralplanar. I Saltdal galdt det fyrste spørsmålet frå kommunen reguleringsplanar for Rognan og Røklund. I Eid var det reguleringsplanane som skapte størst interesse fordi dei var mest konkrete; på kommunenivået var mange spørsmål mindre handfaste og hadde eit tidsperspektiv ut over det mange politikarar var vande med.<sup>6</sup> I Tinn, som måtte omstrukturere næringslivet, og Ørland, som var med i utviklingsområdet på Fosen, må ein rekne med at behovet for å skaffe næringsareal var viktig. Gjennom planarbeidet fekk politikarane etter kvart større forståing for langsiktig

<sup>3</sup> I oktober 1971 var det 72 kommunar som ikkje hadde starta opp generalplanarbeid. St. meld. nr. 27 (1971-72), s. 124.

<sup>4</sup> Nic Stabell i notat av 07.09.2000 til meg.

<sup>5</sup> Tidlegare rådmann Ole Dan Os i Stranda i møte 19.10.1999.

<sup>6</sup> Tidlegare kommuneingeniør Kristen Brynestad i Eid i møte 19.09.1999.

oversiktsplanarbeid.<sup>7</sup> Men generelt var politikarane skeptiske til å binde seg opp for sterkt; dei var redde for å bli upopulære.<sup>8</sup>

## 7.4 Planrapportane

Alle planane er presenterte i form av nokså omfattande samlerapport med ulike tema-, analyse-, og plankart. Dei er redigerte etter ein nokolunde lik mal med ein registrerings- og analysedel og ein plandel. I tillegg finst ulike utgreiingar etc. i form av delrapportar og ulike kartframstillingar som samlerapportane bygger på.<sup>9</sup>

Registrerings- og analysedelen tar for seg blant anna naturgrunnlag, busetting, transport, næringsliv, befolkningsutvikling, offentleg og privat service, aktuelle byggebehov, ulike offentlege tiltak og kommunal økonomi. Planforslaga bygger på desse analysane. Alle har undersøkingar, analysar og tiltak for heile kommunen. Men bare Eid, Saltdal og Ørland har samla arealplan med i hovudrapporten. For Stranda finst samla plankart separat, og for Tinn går det fram på andre måtar at områda utanom tettstadene var tenkte som jordbruks-, skogbruks- og naturområde. Fire av kommunane har soneplanar for tettstadene og andre byggeområde. Planen for Ørland har ikkje eigne soneplanar, men generalplankartet viser hovudtrekka i arealbruken, og er nært knytt opp til reguleringsplanar som blei utarbeidde samtidig. Planen for Ørland bygde direkte på vedtatt regionplan for Bjugn-Ørlandregionen. Også for dei andre kommunane er planane prøvd relatert til overordna nivå, sjølv om det ikkje fanst planar.

Samlerapportane er frå ca. 150-160 sider (Ørland og Eid) til vel 300 sider (Stranda). Ulike sidetal seier lite om innhaldet; det er store variasjonar i måten dei ulike delane er samanfatta på til bruk i hovudrapportane. På den eine sida står Ørland og Eid med gjennomarbeidde og samanfattande delkapittel som gjev ei heilskapleg framstilling. På den andre sida har planrapporten for Stranda med dei fullstendige delutgreiingane om befolkning, næringsliv og prognosar. Ein meir detaljert oversikt over innhaldet i planrapportane er med i Vedlegg 1 *Litteratur og kjelder*.

---

<sup>7</sup> Tidlegare kommuneingeniør Kristen Brynstad i Eid i møte 19.09.1999.

<sup>8</sup> Nic Stabell i notat av 07.01.1997 til meg.

<sup>9</sup> Rapporten for Stranda er delt opp i hefte 1-8 som nærare omtalt i *Viktige plandokument*.

# Kapittel 8

## Planar til nytte for heile kommunen

### 8.1 Måla var vekst, velstand og velferd

Planarbeida starta opp ei tid då statleg politikk var sterkt innretta på velferdsauke gjennom økonomisk vekst, omstrukturering i næringslivet, distriktpolitikk, boligbygging, reformer i skole- og helsestell, og utbygging og endring av kommunikasjonane. Kommunesamanslåingane midt på 1960-talet var eitt element i samfunnsbygginga; av dei fem undersøkte kommunane var Eid, Stranda og Tinn slått saman med heile eller delar av andre kommunar. Samtidig kom dei fyrste signala om natur-, miljø- og kulturvern som viktige element i planlegginga.

Som det går fram i dette kapittelet, hadde generalplanane band til den statlege velferdspolitikken. Det går på kva spørsmål planane tok opp, målsettingane om vekst i folketal og økonomisk aktivitet, dei konkrete forslaga til tiltak og arealbruk, og styring av den kommunale økonomien. Målet var betre velferd og middelet økonomisk vekst ved hjelp av omstrukturering og effektivisering. I drøftinga av målsettingar for Stranda heiter det at ein ikkje ser " ... befolkningsvekst som noe primært siktepunkt. Hovedmålsettingen må være å sikre de eksisterende arbeidsplassene og skape grunnlag for trivsel, bl. a. ved å opprettholde og videreutvikle et høyt servicenivå." <sup>1</sup> Målet om folkevekst må sjåast i lys av dette. Auka krav til standard innanfor helse, undervisning og andre offentlege tenester, privat handel og service, betre kommunikasjonar osv., "krever et visst minste befolkningsgrunnlag for å kunne tilbys innenfor en økonomisk ramme." <sup>2</sup> I Tinn var nedgangen i folketal eit trugsmål. For å halde eit godt servicenivå var det "nødvendig å opprettholde det nåværende befolkningsgrunnlag for serviceinstitusjonene ..." <sup>3</sup>

Sjølv om det ser ut til at utgangspunktet for generalplanane var å skaffe arealplanar for utvikling av tettstadene, kan ein likevel slå fast at dei fylgde opp dei statlege velferdsmåla i vidare forstand. Planane behandla viktige spørsmål for heile kommunen, sjølv om dei fleste byggetiltaka var tenkte i tettstader og byggeområde.

### 8.2 Heile kommunens areal

Planane tok for seg heile kommunens areal, både i analysane av naturgrunnlag, befolkning, næringsliv, kommunikasjonar etc. og i mange av forslaga. Eksisterande arealbruk er meir eller mindre fullstendig registrert, særleg grundig for landbruksareala,

---

<sup>1</sup> GP Stranda, hefte 5, s. 5.

<sup>2</sup> St. meld. nr. 87(1966-67) *Om distriktsplanlegging*, s. 25.

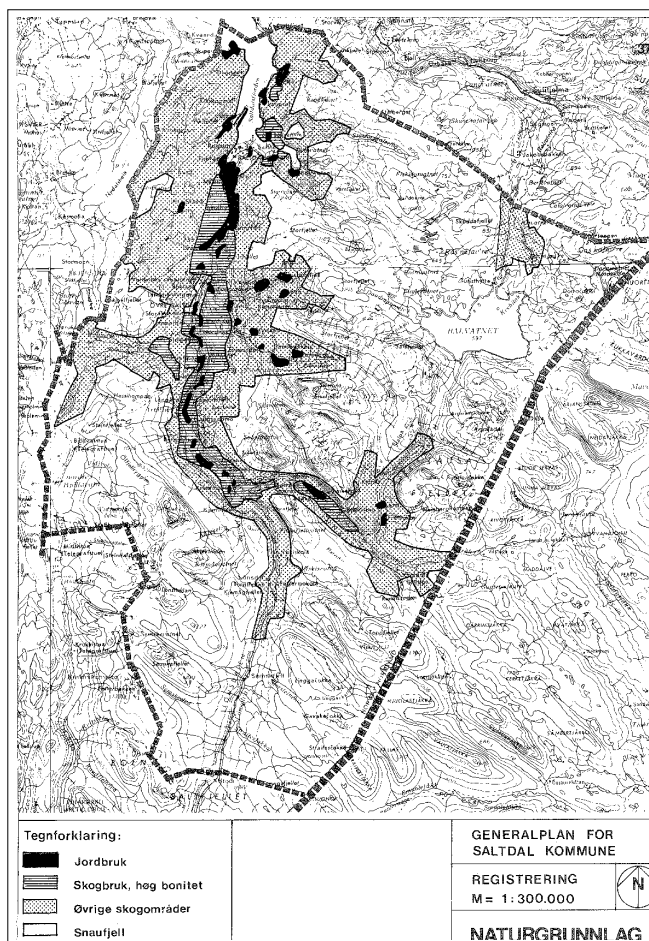
<sup>3</sup> GP Tinn, s. 78.



og elles er spesielle emne som for eksempel topografi, geologiske forhold, og plante- og dyreliv drøfta og viste på ulike temakart, anten i planrapportane eller separat. Arealane er stort sett klassifiserte etter kategoriane tettbygde område, dyrka jord, skog og naturområde/snaufjell. I tillegg har dei fleste med oversikt over eigedomsforhold, gjerne oppdelt etter kva som er kommunens, fylkets, statens og private eigedommar. For både arealbruk og eigedomsforhold er undersøkingane mest spesifiserte i og inntil tettstadene med tanke på dei nokså konkrete soneplanane. Det er på denne måten skaffa fram oversikter som saman med drøftingar er utgangspunkt for målsettingar og planforslag.

Alle planane har klarlagt framtidig arealbruk i heile kommunen, anten i form av samla arealbrukskart eller på annan måte. Sjølv om Tinn ikkje har fullstendig plankart, går bruken fram av soneplanane og hovudrapporten. Landbruket og naturområda har brei plass i planane. Såleis er det i Eid og Saltdal skild mellom jordbruk og ulike typar skogbruk innanfor jordbruks-, skogbruks-, og naturområda. For Stranda er jordbruket særskild markert, og for Saltdal er snaufjell ein eigen arealkategori.

Figur 8.2.1  
Eksempel på registreringar på kommunenivå - naturgrunnlag i Saltdal. Det meste av landbruksjorda og produktiv skog er i hovuddalen og nær tettstadene.

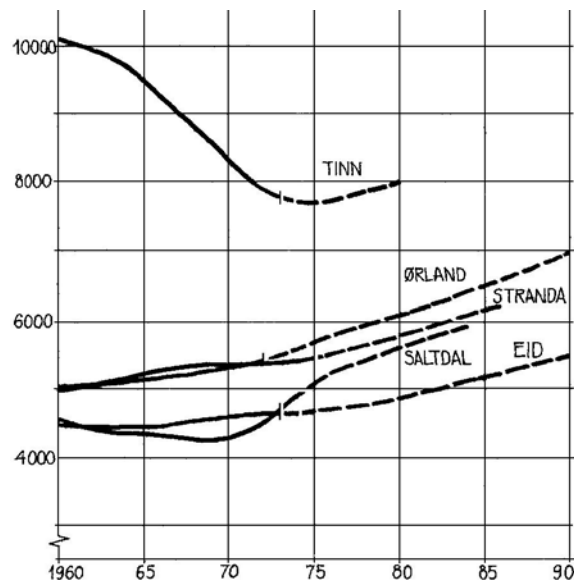


## 8.3 Befolkning, næringsutvikling og sysselsetting

### Vekst i folketalet

I tråd med prognosar for landet totalt og distriktpolitikken har fire av planane vekst i folketalet som ei av målsettingane.<sup>4</sup> Tinn hadde som mål om å stanse tilbakegangen i løpet av få år, og etter kvart få til ein auke. Det blei arbeidd med ulike alternativ for befolkningsutviklinga sett i samanheng med næringsutviklinga og sysselsettinga. Metodane blir nærare omtalte i *Kapittel 11.1*. Fire av kommunane valde eitt av dei undersøkte alternativa som målsetting. I Saltdal opererte ein med eit slingringsmonn der det høgaste talet danna utgangspunkt for arealdisponering og tiltak i planforslaget.

I Eid, Stranda og Ørland bygde målsettingane for befolkningsutvikling på tilnærma balanse i flytting og pendling og på fødselsoverskot slik ein kunne rekne med ut frå dei fødsels- og dødsratane ein hadde på den tida. Dette gav ein årleg auke på ca. 1 % i desse kommunane, nokså godt i samsvar med folkeauken ein rekna med på landsbasis. Saltdal rekna det som aktuelt med om lag dobbelt så stor vekst etter at fleire nye industrietableringar gav større optimisme som kom fram gjennom regionplanarbeidet. Tinns målsetting om å snu trenden var optimistisk i forhold til Statistisk sentralbyrås framskrivingar, og ville kreve stor innsats for å skaffe nye arbeidsplassar.



Figur 8.3.1  
Tidlegare og planlagd befolknings-  
utvikling i dei fem kommunane.

<sup>4</sup> SSBs prognose frå 1969 viste folkeauke i landet frå 3,8 millionar i 1967 til vel 4,6 millionar i 1990, eller 0,9 % per år. I 1971 blei prognosen nedjustert til mellom 4,2 og 4,5 millionar i 1990 på grunn av endringar i fødselsratane. St. meld. 27 (1971-72) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*, s. 33.

Planen for Tinn etterlyser elles større kunnskap om kva som skal til ut over arbeidsplassar for at folk vil bli buande i kommunen. Kva trengst av offentlege tenester og institusjonar? Kva slags boligar vil folk ha, og kva skal til av merkantile og kulturelle tilbod? Desse spørsmåla viser at ein var opptatt av å sjå samanhengar mellom befolkningsutvikling, sysselsetting og andre tilbod og aktivitetar.

Målsettinga for Ørland var eit direkte resultat av vedtatt regionplan; i Saltdal og Tinn relaterte ein målsetningsdiskusjonane til blant anna regionplanarbeidet. I Eid vurderte ein målsettinga i forhold til mogleg utvikling i fylket, og i Stranda heldt ein seg til overordna føringar i fylkesplanarbeidet om at fylket ville få ein liten nedgang i prosentdelen av landets folketal, men Sunnmøres del av fylkets befolkning ville auke litt.<sup>5</sup> Ingen av planane ser ut til å ha fanga opp tendensen til lågare fødselsratar og folkeauke, slik det etter kvart kom fram i Statistisk sentralbyrås prognosar.

Den auken i arbeidsplassstilbodet og folketalet fire av kommunane la opp til, ville føre til endringar i alderssamansettinga med større prosentdel unge og mindre prosentdel eldre enn landsgjennomsnittet. Tinn, som hadde gjennomlevd stor utflytting av folk i arbeidsfør alder, ville òg i framtida ha stor prosentdel eldre innbyggjarar. Alderssamansettinga framover ville få konsekvensar for kommunale oppgåver.

## Strukturendringar i næringslivet

På grunnlag av ulike naturgjevne og andre føresetnader var situasjonen i næringsliv og sysselsetting nokså ulik i dei fem kommunane ved oppstartinga av planarbeidet.

Sysselsetting i % 1970	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland	Landet
- primærnærings	27	16	15	9	22	14
- sekundærnærings	33	32	59	53	18	36
- tertiærnærings	39	52	26	38	60	50

Tabell 8.3.1

*Sysselsettingsfordelinga i 1969-70 i dei fem kommunane*

Samtidig var næringslivet i alle kommunane inne i ein endringsprosess med nedgang i primærnæringsane, stabilisering eller auke i sekundærnæringsane og til dels sterk auke i tenesteyting, tilsvarende det ein kunne sjå dei fleste stader i landet. På landsbasis gjekk sysselsettinga i landbruket ned med over 30.000 årsverk, eller ca. 15 %, i løpet av dei fire åra frå 1965 til 1969. Sekundærnæringsane auka i same tida med 20.000 årsverk og tenesteytande næringsar med 55.000, dei fleste i offentleg sektor.<sup>6</sup> For tida vidare fram til 1990 rekna stortingsmeldinga med nesten halvering av talet på årsverk i landbruket, omtrent stabilisering i industrien og nesten 40 % auke i tertiærnæringsane, det meste i varehandel og privat og offentleg tenesteyting.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Fylkesplan for Møre og Romsdal. *Innstilling frå fylkesplankomiteén 1972.*

<sup>6</sup> St. meld. 27 (1971-72), s. 9.

<sup>7</sup> *Ibid.*, s. 11.

I Ørland var sysselsettinga i jordbruket nokså stabil, men fisket hadde tilbakegang. Tinn hadde i tillegg til nedbygginga av Norsk Hydros verksemd hatt stor avgang i jordbruket; i løpet av 1960-åra mista kommunen 25 % av arbeidsplassane. Saltdal hadde fått nye industribedrifter til erstatning for bortfallet av arbeidsplassar i veg- og jernbanebygging. Eid og Stranda hadde eit nokså variert og stabilt næringsliv med mange mindre industriverksemdar, men noko nedgang i primærnæringane.

Bortsett frå i Ørland var det flytting frå perifere område, dels ut av kommunen og dels til kommunesenteret eller andre tettstader. Særleg i Tinn var netto utflytting stor, med opp til ca. 250 personar per år. Dei fleste hadde òg noko pendling, særleg til andre kommunar i fylket, og litt arbeidsløyse.

Målsettingane for utvikling i næringsliv og sysselsetting måtte med dette fange opp a) eksisterande underskot som gav seg utslag i utflytting, pendling og arbeidsløyse, b) endringar i næringsstrukturen, der vidare avgang i landbruket var sannsynleg, c) auke i folketalet, og d) endringar i sysselsettingsfrekvensar som resultat av endra aldersstruktur og/eller endra kvinnesysselsetting. Sysselsettinga for kvinner er lite omtalt i planane.

Strategiane var å bremse avgangen i landbruket og legge til rette for eksportarbeidsplassar som ville gje inntekter til kommunen og dermed avle fleire arbeidsplassar elles både i privat og offentleg sektor. Situasjonen og framtidsutsiktene for landbruket var ulik i kommunane, frå Ørland som kunne rekne med bortimot stabilisering til Tinn som på grunn av blant anna bruksstruktur hadde store problem. Landbruket blir nærare drøfta i neste delkapittel.

Som det òg vil gå fram i seinare delkapittel, hadde kommunane få verkemiddel for å styre utviklinga ut over å legge til rette gjennom klargjering av areal og etablering av kommunale tiltak. I Tinn var det i gang tiltaksarbeid parallelt med generalplanarbeidet. Målsettingane måtte med andre ord basere seg på trendar og tenkelege verkemiddel så langt ein kunne forstå dei. Som del av dette blei det gjort undersøkingar av bedriftenes framtidsutsikter i Eid, Saltdal og Stranda.

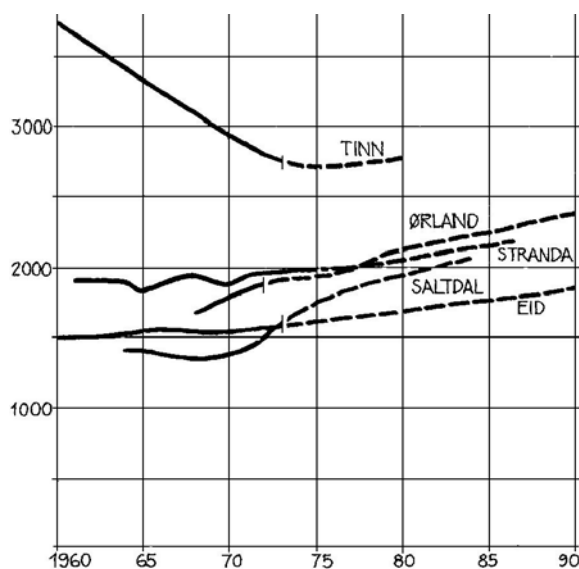
Med eksportarbeidsplassar tenkte ein fyrst og fremst på industri; i Ørland måtte 185 av 230 eksportarbeidsplassar kome i industrien. Nokre stader såg ein òg for seg vekst i turistnæringa, for eksempel i Stranda og Tinn. Eid måtte auke talet på eksportarbeidsplassar med ca. 15 per år, eller 3-4 %. Utsiktene for vekst i varehandel og privat tenesteyting var gode. I offentleg sektor meinte ein at mykje av veksten hadde kome i og med at oppbygginga av skole- og helsevesen var langt komen.

Fleire av planane peiker på gode føresetnader for vekst. Eid ligg slik til at kommunesenteret ville vere naturleg senter i regionen. Også Stranda tettstad var naturleg sentrum for eit større område, men hadde konkurranse særleg frå Ålesund. Saltdal låg strategisk til med jernbane og gode vegsamband; om få år ville mellomriksvegen til Sverige bli opna, men hadde handelskonkurranse i regionen. Motsett hadde Tinn dårlege samband til naboombåda, og ein rekna med liten handelslekkasje. Dårlege kommunikasjonar var eitt argument for at ein måtte sikre god offentleg service som tiltak for å stabilisere folketalet.

Ut frå desse føresetnadene kom ein fram til mål for samla sysselsettingsutvikling for å oppnå befolkningsmålet. I Eid og Stranda var målsettinga ein årleg netto auke i talet på arbeidsplassar med 15-20, eller ca. 1,0 %. Brutto var det snakk om litt fleire

for å fange opp nedgang i primærnæringane. I Ørland var målet ein netto årleg vekst på ca. 1,5 %. Omtrent tilsvarande prosentvis netto auke var nødvendig i Tinn for å snu trenden. Det ville bli vanskeleg fordi kommunen mista både industri- og jordbruksarbeidsplassar, men ein hadde makta å få etablert nokre nye bedrifter og var nokså optimistiske. Målsettinga i Saltdal var ein netto auke på 30-40 arbeidsplassar, eller 2-3 %, per år, men situasjonen var usikker. På den eine sida viste dei oppdaterte prognosane ei slik utvikling, men samtidig var ein i tvil om den veksten som hadde vore ved hjelp av nokre nyetableringar, kunne halde fram.

Som me har sett, var målsettingane for nærings- og sysselsettingsutvikling baserte på konkrete undersøkingar av situasjonen både i kommunen og i forhold til trendar og regionalt planarbeid. Det er peikt på dei vanskane og usikre forholda ein stod overfor. På eit par punkt er det grunn til å stille spørsmål ved målsettingane. Det ser ikkje ut til at måla om vekst i industrisysselsettinga er drøfta i forhold til stagnasjonstendensane på landsbasis, slik Stortingsmelding 27 (1971-72) signaliserte. Vekst i dei aktuelle kommunane ville ut frå ein slik tendens innebære nedgang andre stader. Tilsvarande kunne ein ha tenkt seg grundigare diskusjon av kvinnesysselsettinga. Stortingsmeldinga viste at kvinnesysselsettinga var høgast i område med stor del tertiærnæringar. Med vekst i handel og tenesteyting i kommunane, kunne ein då ha sett føre seg fleire kvinner i arbeidslivet.<sup>8</sup> Desse spørsmåla bli nærare kommenterte i *Kapittel 11.3 Var planane realistiske?*



Figur 8.3.2  
*Tidlegare utvikling og prognose for sysselsetting i kommunane.*

<sup>8</sup> St. meld. 27 (1971-72), s. 21.

## Omsorg for jordbruket

Landbruket hadde historisk hatt ein viktig posisjon i alle kommunane. Generalplanarbeidet gjekk føre seg i ein periode med til dels store endringar i det norske samfunnet. Veksten i økonomien var større på 1960-talet enn tidlegare, og endringane i næringslivet var store. Landbruket i landet hadde gått gjennom store omstillingar. På dei 20 åra frå 1950 til 1969 var talet på årsverk i jord- og skogbruk nesten halvert samtidig som produksjonen hadde auka. På grunn av ulike forhold i dei fem kommunane hadde utviklinga vore ulik. I Ørland, med sine store samanhengande landbruksareal og jamt store bruk, hadde sysselsettinga vore nokså stabilt høg. I dei andre kommunane, med mindre samanhengande produksjonsareal og vanskelegare bruksstruktur, hadde nedgangen vore større. I Tinn hadde sysselsettinga i landbruket gått ned med over 40 % i løpet av 1960-talet, dobbelt av gjennomsnittet i landet.

Landbruksnæringa hadde vore grunnlaget for busettinga i kommunane, men var truga frå to sider. For det eine var presset på landbruksjord til byggeformål stort ved at grender og tettstader hadde vokse fram i eller i tilknytning til landbruksareala. For det andre var den strukturrasjonaliseringa som gjekk føre seg med samanslåing til større bruk og meir effektiv drift, eit trugsmål mot sysselsettinga og busettinga mange stader. Endå verre var at mange små bruk gjekk heilt ut av drift.

Bare Ørland hadde større bruk enn gjennomsnittleg i landet. Eid og Stranda hadde litt mindre gjennomsnittstorleik, men prosentdelen over 50 daa var som landsgjennomsnittet. Saltdal og Tinn skilde seg ut med mykje mindre gardsbruk, og ein kunne vanskeleg unngå vidare nedgang i sysselsettinga. Det var òg sannsynleg i dei andre kommunane, men i mindre omfang. Dei fleste stadene var det mange eldre gardbrukarar og mange som hadde tilleggsyrke. Unntaket er Ørland der bøndene gjennomgåande var yngre enn elles i fylket, og fleirtalet hadde gardsdrifta som eineyrke.

	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland	Landet
Talet på bruk	505	420	340	310	327	155.000
Syssels./årsv.	420	230	250	243	(327)	
Jordbr. areal daa	25.000	15.000	16.000	10.000	35.000	
Gjennomsnitt daa	50	35	47	32	107	61
% over 50 daa	45	10	43	16	77	42
Prod. skog daa	60.000	114.000	67.000	364.000	0	

Tabell 8.3.2

*Situasjonen for landbruket rundt 1970 i dei fem kommunane.*

Tala er frå planrapportane, og bygger i stor grad på landbrukstellinga i 1969. For Ørland er sysselsettinga i årsverk ikkje oppgjeve. For dei andre kan omrekninga til årsverk vere litt uviss. Tilsvarande kan det variere litt kva slag jordbruksareal som er med i dei oppgjevne areala. Men samla gjev tala eit godt bilde av situasjonen.

Alle planane hadde som overordna mål å sikre landbruksnæringa så langt som råd. Grunngevinga var i tråd med statleg politikk om å sikre bygdesamfunnet i fram-

tida, dekke innanlandsk behov for viktige matvarer, og å bidra til økonomien.<sup>9</sup> I Stranda såg generalplanutvalet " ... *det som ei overordna målsetjing å ta vare på jordbruksarealet, både for å halde oppe lokalsamfunn - som i Øvre Strandadalen, Sunnylvn og Geiranger ...* " <sup>10</sup> Med eit slikt utgangspunkt har alle planane meir eller mindre eksplisitt uttrykte målsettingar for landbruket. For eksempel slår planen for Eid fast at "*sjølv om landbruket i kommunen sysselset færre og færre, er det viktig å ha klart for seg at det stadig vil vere ein av dei viktigaste næringsvegane, både når det gjeld sysselsetting, arealbruk og dei verknader landbruket har på annan verksemd i kommunen.*" <sup>11</sup> Dette er fylgd opp i dei generelle målsettingane der det blant anna heiter at: " .. *busettingsmønsteret må styrast slik at ein slepp å ta i bruk godt jordbruksland til bustad- og andre byggeformål*", og " ... *bruksstrukturen må leggjast om slik at jordbruket kan verte ei stabil næring for kommunen og dei som har jordbruk som yrke.*" <sup>12</sup> I målsettingane for jordbruket er dette presisert ved konklusjon om at "*større samanhengande landbruksareal vert reservert til landbruksformål, ... ny busetnad bør byggast i minst mogleg konflikt med gode jordbruksområde, ... bruksstrukturen i dag må ikkje tilleggjast avgjerande vekt ...*" <sup>13</sup> I felles målsetting for soneplanane er forholdet til dyrka mark gjentatt og ført vidare med ønske om å " ... *særleg redusere den spreidde utbygginga av bustader. I staden samle bustader i egne bustadfelt tilknytta til bygdesentra.*" <sup>14</sup>

Planane bruker to hovudstrategiar for å sikre landbrukets framtid. For det eine måtte areala sikrast mot nedbygging og omdisponering. Det viktigaste var å finne konfliktfrie byggeareal. Derneist meinte ein det var betre å omdisponere mindre jordbruksareal enn å tillate spreidd bygging i landbruksmiljøa. Det måtte settast klare grenser mellom byggeområde og landbruksområde, og ein måtte ha høg utnyttingsgrad i byggeområda for å minimalisere arealforbruket. Konsulenten peikte elles på at Stranda så langt hadde vore eit mønster for fylkets landbrukskommunar når det gjaldt tilrettelegging av busettinga blant anna i forhold til landbruksinteressene.<sup>15</sup> Jordbruket som arealbruk blir grundigare drøfta seinare i dette kapitlet.

Den andre strategien gjekk ut på å styrke inntektsgrunnlaget for bøndene. Det kunne skje ved strukturrasjonalisering, det vil seie å få til større og meir effektive bruk ved samanslåingar eller dyrking, omlegging til meir inntektsgevande produksjon, større satsing på skogbruket, eller turisme, utmarksnæring og hyttebygging. For desse spørsmåla er det ikkje formulert tilsvarande omfattande og klart uttrykte målsettingar som for arealbruken, men dei er til dels grundig drøfta i planane.

Langt på veg blei strukturrasjonaliseringa akseptert som ei nødvendig utvikling, men kunne kanskje bremsast ved andre tiltak. I generalplanutvalets konklusjonar for Saltdal heiter det blant anna at ein ikkje må " *tillegge dagens bruksstruktur avgjøren-*

<sup>9</sup> St. meld. nr. 64 (1963-64) *Om jordbrukspolitikken.*

<sup>10</sup> GP Stranda, hefte 2, s. 11.

<sup>11</sup> GP Eid, s. 74.

<sup>12</sup> Ibid., s. 57.

<sup>13</sup> Ibid., s. 77.

<sup>14</sup> Ibid., s. 127.

<sup>15</sup> GP Stranda, hefte 4, s. 17.

de vekt når det skal tas standpunkt til et landbruksareals verneverdi." <sup>16</sup> Dei andre planane har tilsvarende formuleringar. I Stranda er det understreka korleis strukturaliseringa som var nødvendig for å gjere landbruksnæringa attraktiv også i framtida, var problematisk i forhold til busettingspolitikken.

I planen for Eid er det gjort samanlikning med det Vestlandskomiteén rekna som realistisk, bruksstorleik på 100 daa eller meir for gras- og mjølkeproduksjon. <sup>17</sup> Det ville føre til dramatisk nedgang i landbruket. Generalplanutvalet meinte det var mogleg å betre utsiktene gjennom nydyrking av 100-200 daa årleg, endring til meir bær-, grønsak- og spesialisert husdyrproduksjon, større innsats i skogbruket med blant anna omfattande planting, og ikkje minst å sikre landbruksareala gjennom planar og generalplanvedtekt for å gje tryggleik for langsiktige innsatser. Også i Stranda tenkte ein på meir intensivt jordbruk med endra produksjon og større satsing på skogbruket. Kommunen hadde få areal som var eigna for dyrking.

Når Eid og Stranda hadde som siktemål å oppretthalde sysselsettinga i landbruket mest mogleg, er det litt underleg at hyttebygging ikkje er behandla som utmarksnæring og grunnlag for ekstraintekter til bøndene, men bare som arealplan i forhold til utrekna byggebehov. Av dei andre kommunane er det særleg Saltdal som har lagt vekt på hyttebygging som del av næringsutviklinga. Dette blir nærare omtalt seinare i kapitlet.

I Tinn låg nøkkelen til å bremse avgangen i landbruket i dei store skog- og utmarksområda. Auka skogsdrift og bygdeturisme kunne gje verdifulle ekstraintekter til bøndene. Ørland kunne i større grad rekne med å oppretthalde sysselsettinga i landbruket, men vidare strukturendringar gjorde likevel ein liten nedgang sannsynleg. Det gjekk føre seg ein del nydyrking, fyrst og fremst ved tørrelegging av strandområda ved Grande; dette var problematisk i forhold til naturverninteresser i området.

Samla viser planane stor vilje til å sikre landbruket mest mogleg. Det kan sjå ut som kommunane hadde større tru på framtida enn det staten signaliserte gjennom prognosen om halvering av sysselsettinga fram til 1990. Som me skal sjå seinare, var omsynet til landbruket nokså avgjerande for val av utbyggingsmønster i kommunane. Målsettingane for arealbruken og prinsippa for dei fysiske planane legg stor vekt på å oppretthalde og helst utvide landbruksareala. Desse spørsmåla kunne generalplanane konkretisere og kommunen styre langt på veg. For mange av dei andre tiltaka som går på bruksstruktur, produksjonsforhold etc. låg styringa hos andre organ, til dels som statleg landbrukspolitikk. Det gjeld ikkje minst pris- og subsidiepolitikken som planane stort sett ikkje tok opp.

## 8.4 Offentlege velferdsgode

I alle planane kjem det tydeleg til uttrykk ein generell vekst i offentleg sektor, dels som resultat av endringar i befolkninga, dels ut frå nasjonale reformer, og dels ut frå lokale ønske og prioriteringar. Statleg politikk hadde som viktig siktemål å utvikle

<sup>16</sup>GP Stranda, hefte 4, s. 246.

<sup>17</sup>Kommunal- og arbeidsdepartementet (1969): *Vestlandskomiteéns innstilling*, s. 13.



velferdsgoda og å gje kommunane større oppgåver, særleg innan utdanning, helsestell og eldreomsorg. Landet var på 1960-talet godt i gang med utbygginga av *institusjonskommunen*.<sup>18</sup> Skolesystemet gjekk frå den gamle folkeskolen til 9-årig grunnskole og frå gymnas og yrkesskole til vidaregåande skole. Også oppveksten for dei under skolepliktig alder var i ferd med å bli eit offentleg ansvar. Tilsvarande var det i gang etablering av sjukeheimar og andre tiltak innanfor helsestellet. Kommunale eldreboligar blei ein del av politikken osv. Det var ikkje bare dei statleg initierte og lovpålagde ordningane som kom på dagsorden; også kommunane sjølve tok på seg oppgåver for å betre folks trivsel og velferd.

Målsettingane, slik dei er meir eller mindre eksplisitt formulerte i fleire av planane, fylgjer opp dette. Det viktigaste er betre velferd, trivsel og god service, " ... å skape grunnlag for å opprettholde og helst høyne det private og offentlige servicenivå i kommunen og gi befolkningen i alle deler av kommunen muligheter til å nytte seg dette. På denne måten sikrer en seg noe av trivselen for innbyggerne." <sup>19</sup>

Grunnlaget for utvikling av offentlege oppgåver kunne ligge i ønske om heving av kvalitetsstandarden, tidlegare uregistrert etterspurnad eller behov, eller nye tilbod i ein sektor som skapte behov i ein annan. Eksempel på det siste kunne vere behov for barnehagar som resultat av høgare kvinnesysseletting.<sup>20</sup> Vidare omfattar dei offentlege tenestene både slike som krev areal, anlegg og investeringar og slike som ikkje gjer det, og dei omfattar både kommunens, fylkets og statens ansvarsområde.

Også offentlege tiltak er avhengige av befolkningsgrunnlaget, og nokre oppgåver måtte løysast i samarbeid med fylket eller nabokommunar.<sup>21</sup> Nedgangen i folketal i Tinn aktualiserte dette spørsmålet; dårlege kommunikasjonar gjorde interkommunalt samarbeid mindre aktuelt. Utvikling av offentlege oppgåver gav sjølvsagt òg arbeidsplassar i kommunen. Alle planane tok for seg institusjonar og anlegg, og nokre tok òg for seg andre tenester og tiltak.<sup>22</sup>

Det var ulikt kor langt kommunane var komne i utbygging av institusjonar og andre offentlege tiltak. Alle hadde innført eller var i ferd med å innføre skolesystemet med barne- og ungdomsskolar. Dei satsa på å kunne oppretthalde det etablerte skolemønsteret med barneskolar i dei mindre grendene og tettstadene, men i Tinn og Ørland kunne det bli vanskeleg å gjennomføre fullt ut. I Tinn kunne det bli aktuelt å bygge ein ny barneskole dersom boligbygginga i austre del av Rjukan skjedde raskt. I Stranda var heile situasjonen omkring barneskole, eventuell førskole, grendeskole og barnehage nokså uavklara, men det var plass innanfor avsette areal. I Ottersbo i Ørland kunne grendeskole bli aktuelt i samband med større boligutbyggingar. I Saltdal blei tanken om grendeskole avvist av økonomiske grunnar; ein ville heller utvide barneskolen i Rognan.

---

<sup>18</sup>Grønlie, Tore (1987): "Velferdskommune og velferdsstat". I Næss, Hans Eyvind et. al. (1987): *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget A/S, Oslo. s. 233.

<sup>19</sup>GP Tinn, s. 78.

<sup>20</sup>GP Stranda, hefte 5, s. 32.

<sup>21</sup>GP Eid, s. 93.

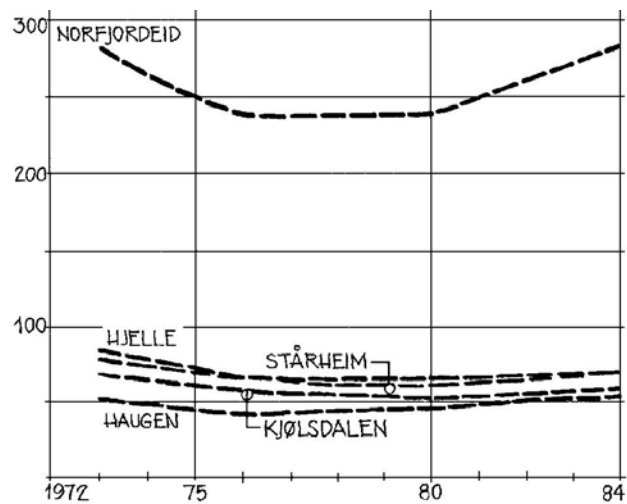
<sup>22</sup>Sjå oversikt på side 123.

Ungdomsskolen var sentralisert med ein eller to skolar i kvar kommune, og ingen av planane rekna med store endringar. I Stranda var det etablert eller blei arbeidd med andre løysingar for ungdomsskolen i eit par bygder, blant anna i samarbeid med nabo-kommunar.

For dei mindre ungane hadde kommunane gjort heller lite. Eid hadde éin kommunal daginstitusjon i Nordfjordeid, det var barneparkar i Stranda tettstad og Helle-sylt i regi av Husmorlaget, Tinn hadde to ikkje fullverdige tiltak i Rjukan, og Ørland to mindre private barneparkar ved Brekstad. Planane argumenterer sterkt for satsing på daginstitusjonar/barnehagar, men er forsiktige med forslag. Grunngevinga i fire av planane er barns kontaktbehov med andre, omsynet til trafikk og pedagogisk godt miljø, omsynet til foreldras disponering av tid, og ønsket frå fleire kvinner om å gå ut i arbeidslivet. I planen for Saltdal var argumentet å frigjere kvinneleg arbeidskraft.

I planane er det rekna ut behov på grunnlag av alternative dekningsprosentar, men stort sett såg ein seg ikkje i stand til å legge seg på så høge tal som staten opererte med. Generalplanutvalet i Eid viste til innstilling frå det statlege Dagingstusjonsutvalet, som tilrådde 25 % dekning i 1975, og meinte at "ei slik målsetting ville vere urealistisk." <sup>23</sup> Det blei heller ikkje konkretisert lokalisering av eventuell ny barnehage. Også Saltdal og Stranda konkluderte med lågare dekningsgrad, 10-15 % i løpet av planperioden, men dei hadde til dels konkrete forslag til lokalisering. Tinn og Ørland har ikkje endelege tilrådingar om omfang, men forslag til nokre institusjonar. Førskolar er omtalte i fire av planane utan å kome med konkrete forslag; i Stranda var ei kommunal komitéutgreiing om førskolar lagt til sides. Det ser ut som kommunane nølte med å satse på barnehageutbygging i forhold til konsulentens tilrådingar og statlege signal, men dei var i ferd med å kome i gang.

Vidaregåande skolar var i endring frå den tidlegare delinga mellom gymnas og yrkesskolar. Alle kommunane hadde tilbod på vidaregåande nivå; Nordfjordeid og Rjukan hadde gymnas, og alle hadde ulike slag yrkesskolar. I Stranda var det ein kris-



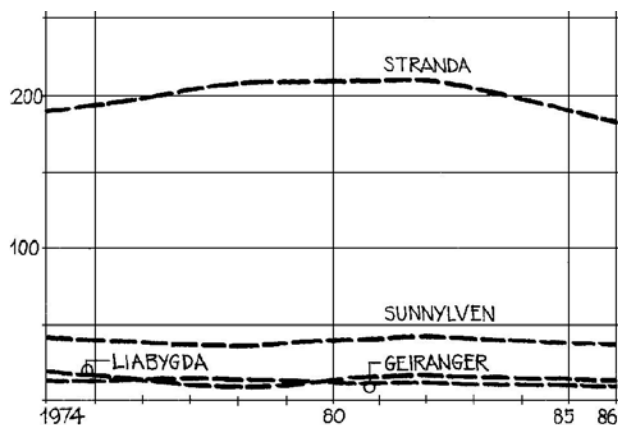
Figur 8.3.3  
Prognose for elevtalet i  
barneskolen  
- eksempel Eid.

<sup>23</sup>GP Eid, s. 102.

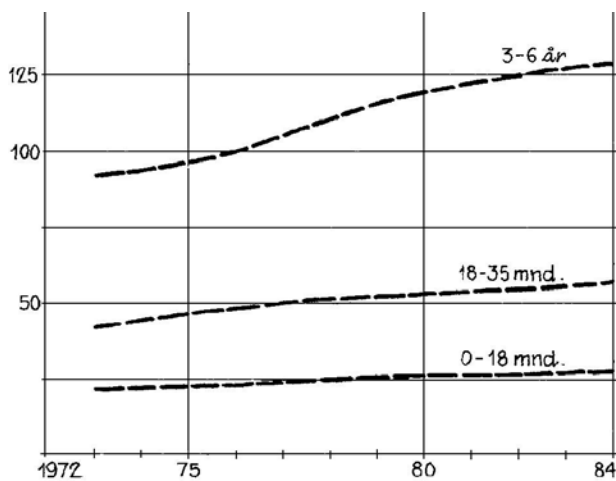
ten handelsskole og i Rognan ein kristen folkehøgskole. Fylka samarbeidde med kommunane om planar for endringane i dei vidaregåande skolane. Det blei i nokre tilfelle lagt opp til samarbeid over kommunegrensene; for Stranda galdt det arbeidsdeling med Norddal og Sykkylven og for Ørland med gymnaset i Bjugn. Ein rekna med at eksisterande skoleområde hadde plass for endringane, bortsett frå i Saltdal der flytting av yrkesskolen ville kreve ny tomt nær folkehøgskolen.

Planen for Ørland går inn på situasjonen for ungdommen elles, og argumenterer for sterkare kommunalt engasjement for å gje dei unge gode fritidstilbod. Det blei foreslått å tilsette ungdomskonsulent og opprette eit ungdomsutval som saman med idrettsutvalet skulle danne eit kommunalt ungdoms- og idrettsråd. Vidare foreslo planen å bygge ein eller fleire kommunale fritidsklubbar og gje økonomisk støtte til ungdomsorganisasjonanes lokallag. Også i Eid var det forslag om ein konsulent i ungdoms- fritids- og idrettsarbeid. Der var det elles ei oppgåve å ta vare på dei 14 ung-

Figur 8.3.4  
Prognose for elevtalet  
i ungdomsskolen  
- eksempel Stranda.



Figur 8.3.5  
Behov for dag-  
institusjonsplassar  
- eksempel Eid.



domshusa som var rundt i kommunen. Det bør òg nemnast at Eid, som den einaste kommunen, hadde med planar for kyrkjer og utviding av kyrkjegardar.

Innan helsestell og eldreomsorga behandlar planane sjukehus, alders- og sjukeheimar, alders- og trygdeboligar, heimehjelp og heimesjukepleie etc. Planane for Eid, Stranda og Ørland er mest utfyllande; Tinn drøftar bare sjukehus og sjukeheim. Tidlegare hadde Norske Kvinners Sanitetsforening etablert tiltak, slik som helsestasjon i Eid og sjukestove i Ørland. Etter kvart tok kommunane større ansvar og hadde langt på veg institusjonar og tilbod ut frå behova. Men framover stod dei overfor nye oppgåver. Behova kunne grupperast ut frå dei som kunne bli buande i eigen bolig, kanskje med heimehjelp, dei som kunne bu i trygdebolig, pensjonærar i aldersheim, og dei som måtte ha plass i sjukeheim.<sup>24</sup> Behova er drøfta på grunnlag av befolkningsprognosane.

Tiltak	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland
<b>Barn, unge, utdanning:</b>					
<i>Daginstitution/barnehage</i>	x		x	x	x
<i>Førskole</i>	x	x	x	x	
<i>Barneskole</i>	x	x	x	x	x
<i>Grendeskole</i>		x	x		x
<i>Ungdomsskole</i>	x	x	x	x	x
<i>Yrkesskole, gymnas vidaregåande s.</i>	x	x	x	x	x
<b>Helse- og sosialtenester:</b>					
<i>Sjukehus</i>	x			x	
<i>Sjukestove</i>			x		x
<i>Sjukeheimar</i>	x	x	x	x	x
<i>Lege</i>	x		x		
<i>Tannlege</i>	x		x		
<i>Helsesøster/helsestasjon</i>			x		
<i>Jordmor/fødestove</i>	x		x		
<i>Heimesjukepleie</i>			x		x
<i>Spesialinstitusjon</i>		x			
<i>Sosialstønad</i>	x				
<b>Eldreomsorg:</b>					
<i>Trygdeboligar/Aldersboligar</i>	x		x		x
<i>Aldersheim</i>	x	x	x		x
<i>Heimehjelp</i>	x		x		x
<b>Kultur og fritid:</b>					
<i>Samfunnshus</i>	x		x		
<i>Idrettsplass</i>	x				
<i>Kyrkje/kyrkjegard</i>	x				
<i>Lagsarbeid</i>	x				x
<i>Fritidsklubb/-leiar</i>	x				x

Tabell 8.3.3

Oversikt over kva offentlege velferdstiltak planane tok opp.

<sup>24</sup>GP Stranda hefte 5, s. 70.

Eid og Ørland hadde eller var i gang med planar for nokre trygdeboligar. Stranda satsa på ein kombinasjon med aldersheim. Planane for Saltdal og Tinn hadde ingen konkrete forslag. I Ørland var den tidlegare aldersheimen omgjort til sjukeheim, og det var behov for ny aldersheim. Eid hadde brukbar dekning av aldersheimsplassar, men tenkte likevel å bygge fleire i tilknytning til sjukeheimen. Saltdal hadde både aldersheim og sjukeheim, og ville få behov for utvidingar etter kvart. Alle planane har påvist behov for fleire sjukeheimsplassar som det alt var konkrete planar for. Eid, Stranda og Ørland hadde etablert heimhjelpsordning som det ville bli aktuelt å utvide. Heimesjukepleie er bare behandla i planen for Stranda, og der var det uvisst kva kommunen ville gjere i framtida.

Det var sjukehus i Nordfjordeid og Rjukan og sjukestove i Stranda. Framtida for sjukehuset i Rjukan var uviss, men planen reknar med at det skulle bli verande, kanskje med ny lokalisering. Planane for Eid og Stranda behandlar andre delar av helsestellet, slik som lege-, tannlege-, helsesøster- og jordmorteneste, utan å fremme forslag til omfattande nyordningar. I Saltdal hadde Vensmoen heim for åndssvake ein regional funksjon. Lokaliseringa gav god plass for eventuell utviding.

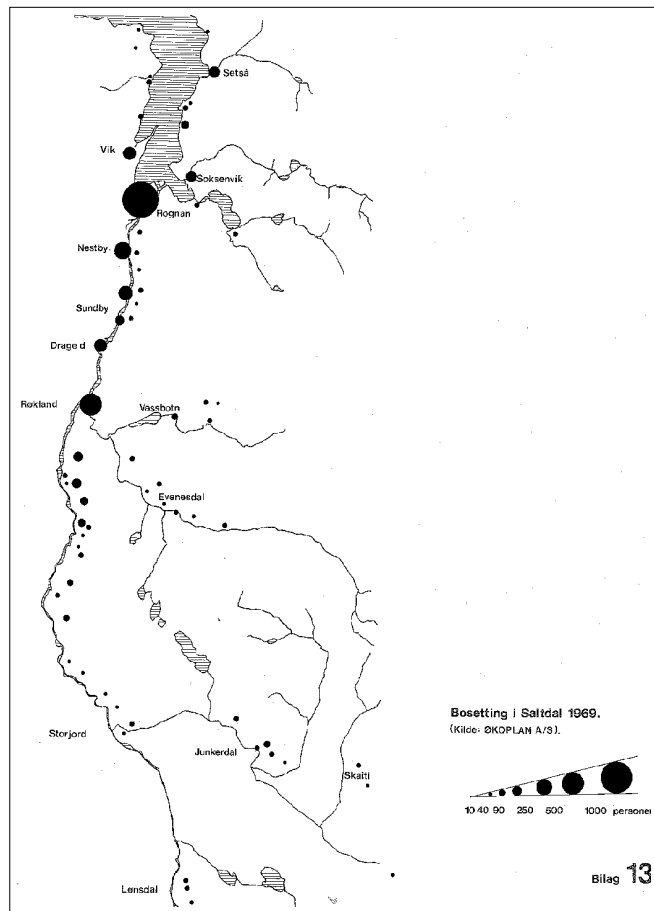
Oppsummert kan ein slå fast at kommunane satsa mykje på utbygging av dei offentlege tenestene. Unntaket er barnehagar der dei fleste nølte litt i forhold til statlege signal. For skolar, helsestell og eldreomsorg var mykje gjort, og det fanst stort sett planar for kva som skulle gjerast framover. Det handla delvis om å overta ansvar som private organisasjonar hadde tatt på seg så langt; ein kan snakke om ei kommunalisering av tiltak for helse og eldre, og etter kvart òg for barnehagar.

## 8.5 Busettingsmønster og senterstruktur

Alle kommunane hadde frå gammalt av eit busettingsmønster med grunnlag i primærnæringane, i dei undersøkte kommunane primært jordbruket, men òg fisket i dei fire kyst- og fjordkommunane. Det vil seie at det meste av busettinga var i dalføra og langs strandområda. Unntaket er Ørland som for ein stor del var eit flatt jordbrukslandkap og hadde mykje spreidd busetting. Dei endringane som hadde vore i gang lenge, hadde grunnlag i overgang frå primærnæringar til industri og service. Dette var ikkje eit brot med det tradisjonelle hovudmønsteret, men ei forskyving av tyngda bort frå landbruksområda og inn mot tettstader og grender, særleg til kommunesenteret. I Eid, Saltdal og Ørland budde i 1970 ca. 25-30 % av kommunens befolkning i kommunesenteret, i Stranda og Tinn ca. 60-65 %.

### Eitt eller fleire senter?

Vidare utvikling i busettingsmønsteret ville sjølvstøtt henge saman med blant anna næringsutviklinga framover. Men òg offentleg tenestetilbod, boligbygging og tilrettelegging elles ville vere avgjerande. Alle planane drøftar alternative busettingsmønster; tre av dei har vist alternative prinsippsskisser, Ørland bygger på avklaringane i regionplanen og Stranda har drøftingar utan å vise konkrete skisser.

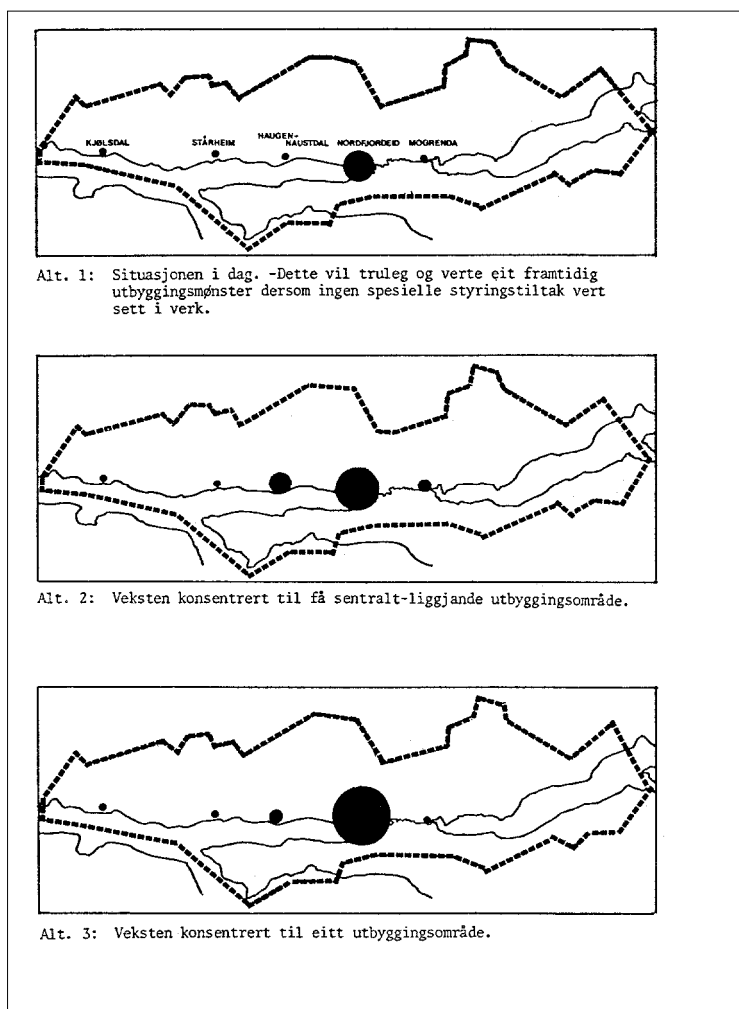


Figur 8.4.1  
Bosettingsmønsteret  
i Saltdal i 1969.

I Eid var eitt alternativ i tråd med seinare års utvikling med bygging i alle grendene og tettstadene, eitt med veksten konsentrert til Nordfjordeid og dei næraste grendene, og eitt med all vekst i Nordfjordeid. Som ei vidareføring av tendensen med nedgang i landbruket og størst vekst i kommunesenteret, gjekk kommunestyret inn for at 60 % av folkeauken skulle kome i Nordfjordeid og 40 % i resten av kommunen. Det var ei motsetninga mellom spreidd av sentrumsskapande funksjonar og ønsket om eit sterkt og funksjonsdyktig kommunesenter. Generalplanutvalet la størst vekt på styrking av bygdesentra, eit desentralisert skolemønster og boligbygging i mindre felt i tilknytning til sentra ut frå ønsket om å ha eit variert tilbod til folk.<sup>25</sup>

Planen for Saltdal fylgjer opp trenden med utbygging i hovuddalføret, og drøftar tre alternativ på dette grunnlaget, eitt med all nybygging i Rognan, eitt med fordeling mellom Rognan og Røklund og litt i Junkerdalen i samband med utvikling av turistnæring der, og eitt som i tillegg la opp til bygging på strekninga mellom Rognan og

<sup>25</sup>GP Eid, s. 72.



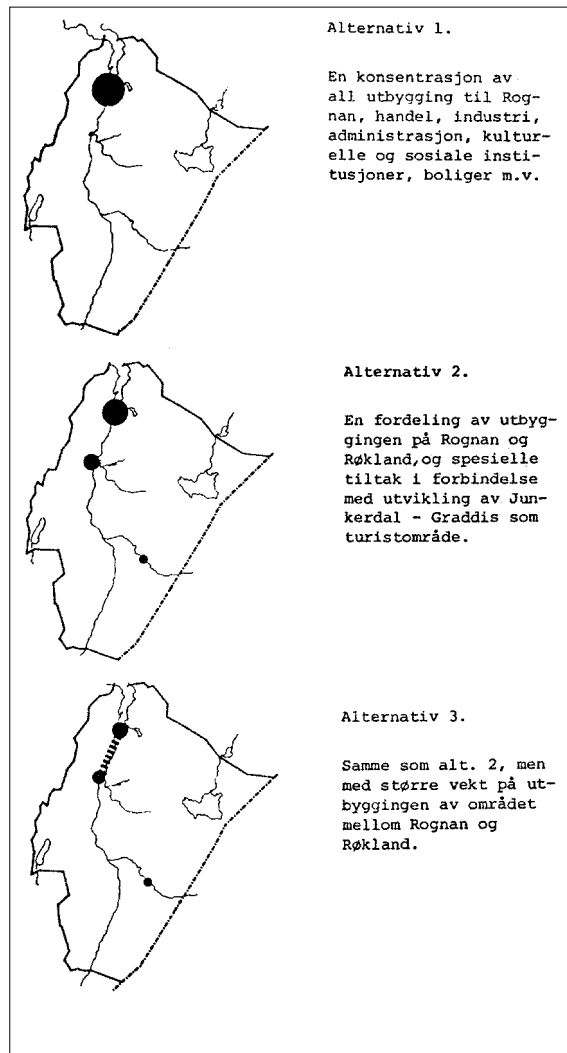
Figur 8.4.2  
*Alternative utbyggingsmønster i Eid.*

Røkland. Som del av vurderingsgrunnlaget blei det gjennomført ein omfattande analyse av jordbruksareala på heile strekninga mellom Rognan og Røkland, inklusive ei klassifisering av dyrkajorda.

Argumenta for satsing på Rognan var styrking av den regionale senterfunksjonen, optimal utnytting av grunnlagsinvesteringar, og mindre press på jordbruksareal andre stader i kommunen. Argumenta mot var stagnasjon på Røkland og større avstandar for mange til senter- og servicetilbod. Tilsvarande var argumenta for sterkare satsing på Røkland at servicetilbodet i denne delen av kommunen ville bli betre og at det ville lette presset på jordbruksareal nær Rognan. Men det ville svekke Rognan som regionalt senter, og medføre auka investeringar for kommunen. Argumenta for bygging mellom Rognan og Røkland var større valfridom for den enkelte med omsyn

til busetting og miljø, men det ville medføre ytterlegare spreing av ressursane, føre til dårlegare servicetilbod i tettstadene, og gå ut over jord- og skogbruksområda på strekninga. Konsulenten og generalplanutvalet tilrådde ei fordeling mellom Rognan og Røklund.<sup>26</sup>

Planen for Stranda legg til grunn at det eksisterande utbyggingsmønsteret ville vere ein avgjerande faktor for den vidare utbygging. Også arealressursar og lokalisering av framtidige arbeidsplassar var bestemmande. Stranda tettstad ville alltid



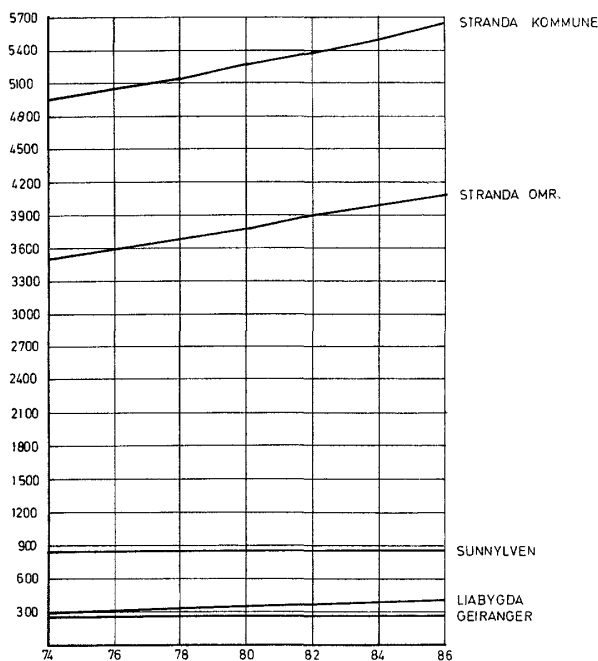
Figur 8.4.3  
Alternative utbyggingsmønster i Saltdal.

<sup>26</sup>GP Saltdal, s. 114 og 245.



vil vere det naturlege sentrum i regionen fordi det hadde godt tilbod av ulike tenester og låg lagleg til for dei indre bygdene i Storfjorden. Dette var i tråd med forslaget frå fylkesplanutvalet i 1972.

Det var naturleg å bygge vidare på dei tre andre tettstadene; generalplanutvalet gjekk inn for stabilt folketal i Hellesyltområdet og Geiranger, og ein svak vekst i Lia-bygda. Med eit slikt utbyggingsmønster hevdar planen at ein kunne kombinere ein aktiv bygde- og grendepolitikk med omsynet til å skape eit slagkraftig kommunesenter som kunne redusere handelslekkasjen til Ålesund og andre stader.



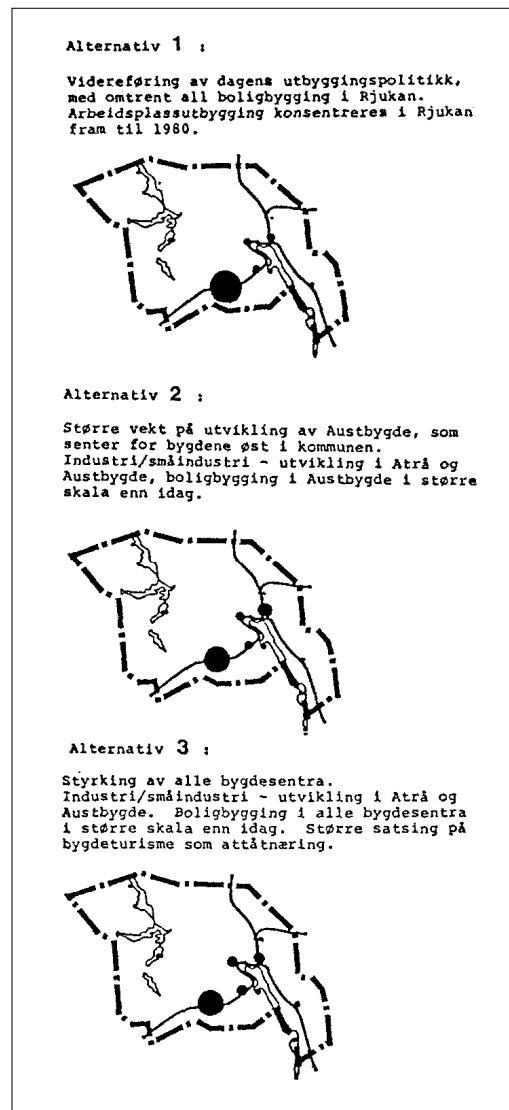
Figur 8.4.4  
*Prognose for befolknings-  
utvikling i kretsane i Stranda.*

Også i Tinn var det naturleg å vidareutvikle dei eksisterande tettstadene og senterdanningane med blant anna daglegvarebutikk. Rjukan, Austbygde, Atrå, Miland og Hovin var senter i barneskolekretsar og kyrkjesokn; ungdomsskolane låg i Rjukan og Atrå. Lokalisering og typen av nye arbeidsplassar ville sjølvsagt påverke busettingsmønsteret. I arbeidet med å skaffe nye arbeidsplassar var Svaddeområdet ved Rjukan prioritert når det gjaldt industri, og Kvitåvatnet sør for Vestfjorddalen når det gjaldt turisme.<sup>27</sup>

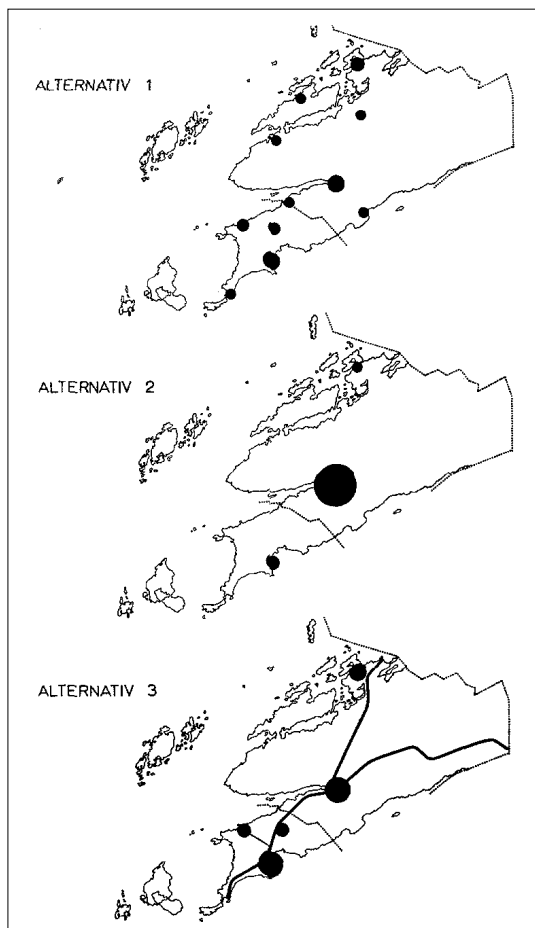
<sup>27</sup>I NOU 1972:9 "Utbyggingsplan for Tinn" var det lagt til grunn ein kapasitet på 2000 arbeidsplassar i Svaddeområdet.

Topografi og arealtilgang var òg viktig i vurderinga av utbyggingsmønster. Arealanalyser med vekt på jordbruksareal i tettstadene og grendene og studiar av solforhold i den tronge Vestfjorddalen blei lagt til grunn. Planen drøftar tre prinsipielle mønster. Det eine var vidareføring av rådande utbyggingspolitikk med nesten all boligbygging og dei fleste arbeidsplassane i Rjukan. Eitt la større vekt på Austbygde som senter for dei austre bygdene, med litt småindustri også i Atrå. Det tredje gjekk ut på å styrke alle bygdesentra gjennom boligbygging.

Argumenta for konsentrasjon om Rjukan var å styrke kommunesenteret i forhold til konkurranse frå Kongsberg og Notodden, god utnytting av grunnlagsinvesteringar



Figur 8.4.5  
Alternative utbyggings-  
mønster i Tinn.



Figur 8.4.6  
*Alternative utbyggingsmønster i regionplanen for Bjugn/Ørland.*

og mindre press på jordbruksland i andre delar av kommunen. I motsett retning peikte presset på areal i Rjukan og risiko for saneringsbehov og for tette boligområde, stagnasjon i austre delar av kommunen, og lange reiser for dei som budde der.

Sterkare satsing på dei austre delane i kommunen ville gje ei geografisk betre fordeling av service og arbeidsplassar, kortare reiseavstandar for folk der, og mindre press på jordbruksareal på Rjukan. Men det ville føre til større utbyggingspress på dyrka jord i Austbygde, og Rjukan ville stå svakare i regional konkurranse. For ei meir spreidd bygging talte det at ein truleg kunne oppretthalde eksisterande busetting i grendesamfunna og spreiddbygde strøk. Det ville bli akseptable reiseavstandar og betre grunnlag for kollektivtransport, betre fordeling av service og arbeidsplassar, og meir jamt fordelt press på dyrka mark. Argumenta mot handla om spreieing av investeringar og høgare kostnader, og lågare vekst i Rjukan som ville få svekka konkurranseevne i regional samanheng.

Tilrådinga var å satse mest i Rjukanområdet dei fyrste åra for å trekke til seg innflyttarar, og deretter å bygge ut i éin tettstad i tillegg for å stabilisere busettinga utan-

for kommunesenteret. I avveging mellom Atrå og Austbygde var det avgjerande at Austbygde hadde hatt gunstigast befolkningsutvikling.<sup>28</sup>

Regionplanen for Bjugn/Ørland hadde vurdert tre alternative utbyggingsmønster, eitt med nokså spreidd bygging mange stader i kommunane, eitt med éin sentral tettstad, Botngård, og eitt som prioriterte ein akse gjennom dei to kommunane med vekt på kommunesentra Brekstad og Botngård. Desse ligg ca. 14 km frå kvarandre, og kunne utfylle kvarandre som eit samla regionalt tyngdepunkt. Det siste blei vald som kompromiss mellom ønsket om eit sterkt regionalt senter og ei viss spreieing av utbygginga. Med dette utgangspunktet peiker generalplanen på at det var knappe areal utan for stor konflikt til landbruket, særleg i og nær Brekstad. Det ville derfor bli aktuelt å legge ei viss utbygging til to andre område, Ottersbo og Beian; i tillegg til dei etablerte tettstadene.<sup>29</sup>

## Slutt på spreidd bygging?

Det var omtrent dei same argumenta om lokal service og busetting og omsyn til landbruket som kom fram i alternativdrøftingane i dei fem planane. Forslaga bygde på same prinsipp. I valet av utbyggingsmønsteret låg det for alle kommunane til grunn ei restriktiv haldning til spreidd bygging; det er argumentert sterkt mot anna boligbygging utanfor regulerte område enn den som hadde nær tilknytning til landbruket. Dette var nok ei endring i forhold til tradisjonen i kommunane. Grunngevinga var at framtidig sysselsettingsvekst ville kome i tettstadorienterte næringar, ein ønskte å bevare landbruksareala, ein ville ha godt tilgjenge til nærservice, skole og lokale arbeidsplassar, og avgrense kostnadene til kommunaltekniske anlegg.

Lokal service skulle sikrast ved å legge til rette for boligbygging og arbeidsplassar i og nær tettstader og grender. Ein stod overfor eit dilemma mellom på den eine sida å styrke kommunesenterets stilling i konkurranse med andre om handel, service og arbeidsplassar, og på den andre sida å gje eit lokalt tilbod som gjorde det attraktivt å bu i andre delar av kommunen. Ønsket om å oppretthalde befolkningsgrunnlaget rundt dei eksisterande barneskolane var grunnleggande. Også omsynet til landbruket var viktig; ved å sikre eit tilfredsstillande servicenivå og tilbod om lokale arbeidsplassar i dei ulike bygdelaga, la ein til rette for å stabilisere sysselsettinga i landbruket mest mogleg.

Dei valde utbyggingsmønstra var eit kompromiss mellom ønsket om eit sterkest mogleg hovudsenter og ønsket om å legge til rette for framtidig busetting i andre delar av kommunen. Forsøket på å styre den lokale bygginga til tettstadene og grendene var den strategien ein hadde tru på for å få ei slik desentralisert utbygging til å lykkast. Slik sett fylgjer planane opp prinsippet om *"desentralisert sentralisering"*, men ein kan stille spørsmål om kommunane prøvde å gå lengre enn dei statlege intensjonane. I stortingsmeldinga om distriktsplanlegging såg ein for seg *"en fortsatt utvikling henimot konsentrasjon av bosettingen, såvel i landsmålestokk som innenfor de enkelte"*

<sup>28</sup> GP Tinn, s. 103 f.

<sup>29</sup> GP Ørland, s. 84.

landsdeler og mindre distrikter." <sup>30</sup> Og når stortingsmeldinga om regionalpolitikken legg til grunn at ein bare kan imøtekomme folks ønske om betre servicetilbod nær boligen "og samtidig fremme det nødvendige næringsøkonomiske grunnlag gjennom noe større sentra" <sup>31</sup> kan det sjå ut som ein tenkte på større stader enn nokre av dei minste grendene generalplanane satsa på.

## 8.6 Bygging og vern

### Byggebehova var utgangspunktet

Slik det går fram av arbeidet med bygningslova og iverksettinga av ho, må statens intensjon med planlegginga i utgangspunktet forståast som å ordne byggeareal til dei endringane og oppgåvene kommunane stod overfor i næringsliv, busetting, offentleg verksemd, transport etc. Det er heller ingen tvil om at dei undersøkte generalplanane hadde same utgangspunktet; dei reiser ikkje spørsmål om byggebehova, men drøftar lokalisering, arealbehov og utforming.

### Vern var like viktig

Det er likevel for enkelt å tolke planane som ein-sidede utbyggingsplanar. Dei handlar om å finne løysingar for utbyggingsoppgåvene og samtidig ta andre omsyn alvorleg. Det vil seie å finne lokalisering og prinsipp for utforming som ikkje gjekk på tvers av andre viktige interesser og å behandle oppgåver som ikkje treng spesielle areal eller anlegg. Når bygningslova i § 20 definerte generalplanen som ein plan "for utnytting av grunn i en kommune og for løysning av spørsmål om anlegg og innretningar til deknning av allmenne behov ...", kan det lett forståast som at han skal vere ein ein-sided utbyggingsplan. Men i spørsmålet om utnytting av grunn i kommunen handlar sjølv-sagt òg om dei areala som ikkje skal byggast på. Det er dette som ligg i formuleringa i stortingsmelding nr. 27 (1971-72): "En viktig målsetting med den fysiske/økonomiske planlegging ... er ut fra et langsiktig perspektiv å få en best mulig disponering av våre naturressurser, sett i forhold så vel til samfunnsøkonomien som det fysiske og sosiale miljøet for den enkelte." <sup>32</sup>

Planen for Tinn går mest prinsipielt inn på den interessemotsetninga som kan vere mellom byggebehov og verneomsyn. "En generalplanen er primært er en utbyggingsplan, ... men bygningslovens intensjoner angående generalplanlegging ville neppe vært ivaretatt dersom det ikke i generalplanen foretas en oppsummering av på hvilke områder utbyggingsinteressene må ha vikende prioritet for verneinteressene."

<sup>33</sup> Med referanse til blant anna stortingsmelding nr. 27 introduserer planen berekraft-

---

<sup>30</sup> St. meld. nr. 87 (1966-67), s. 27.

<sup>31</sup> St. meld. nr. 27 (1971-72), s. 75.

<sup>32</sup> Ibid., s. 34.

<sup>33</sup> GP Tinn, s. 140.

tanken ved at inngrep i naturen må ta omsyn til komande generasjonar; naturen skal brukast og ikkje forbrukast.<sup>34</sup>

Også i andre av planane er det meir eller mindre eksplisitt uttrykt at utbyggingsinteressene i mange tilfelle må vike for vern. Ut frå forholda i dei ulike kommunane inneheld dei meir eller mindre omfattande analysar av landbruksareala, fornminne og kulturminne, natur- og landskapsverdiar, vegetasjon og dyreliv, friluftsliv og fjellområde, bygningar og bygningsmiljø, og presiserer vern som premiss for val av byggeområde.

### *Dyrka jord*

Ein av strategiane for å gje landbruket best moglege vilkår i framtida var å sikre jordbruksareala mot omdisponering. Dette omsynet går som ein raud tråd gjennom alle planane, i analysane, målsettingane og planforslaga. På kommunalt nivå var jordvernet ein viktig premiss for val av utbyggingsmønster. Ved å bremse spreidd utbygging i jordbruksområda og i staden samle bygginga i meir konsentrerte område i og nær tettstader og grender, meinte ein det var mogleg å unngå, eller i alle fall å redusere nedbygginga. Den konkrete gjennomføringa av dette prinsippet finn ein i soneplanane, som blir omtalte i *Kapittel 10 Grendene og tettstadene i endring*, og i reguleringsplanane som i dei fleste tilfelle kom til seinare.

Når dei etablerte tettstadene og grendene oftast låg i gode jordbruksområde, og det var uaktuelt å etablere nye tettstader, var spørsmålet om boligområde, industriområde etc. skulle lokaliserast utanfor tettstaden. Ei slik løysing var i strid med intensjonen om å halde tettstaden mest mogleg samla av omsyn til blant anna avstandar og utbyggingsøkonomi. Som det vil gå fram seinare i kapittelet måtte ein i nokre tilfelle fire på avstandskravet.

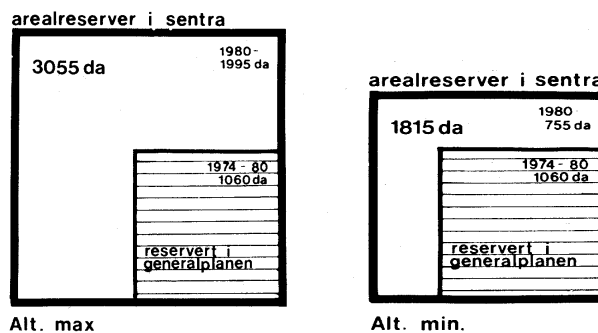
For å finne potensielle byggeareal utan eller med minst mogleg konflikthar var metoden å saumfare alle areal i og inntil tettstadene. Det blei gjort på kart og ved synfaringar, og skjedde i samarbeid med heradsagronom og jordstyre. Særleg planane for Saltdal og Tinn har dokumentert arealanalysane grundig i hovudrapporten, men tilsvarende analysar blei gjort i dei andre kommunane òg som del av grunnlaget for å fastlegge utbyggingsmønsteret, og finst på eigne temakart.

I Saltdal blei kvart bruk rundt og mellom Rognan og Røklund undersøkte for å finne ut kor det kunne byggast utan å kome i konflikt med framtidig drift. Bak dette ligg at det fleire stader hadde skjedd spreidd bolig- og vegbygging som gjorde mange areal så små at dei ikkje blei vurderte av heradsagronomen som drivverdige. Andre areal var for brattlendte til at maskindrift var mogleg. I tillegg til slike tidlegare jordbruksareal var det skogområde som kunne vere aktuelle for bygging; ein såg ikkje så stor konflikt i forhold til skogbruket. Storleik på areala er ikkje opplyst.

Tinn hadde i utgangspunktet store areal, men i tillegg til landbruket, kom topografi, grunnforhold, solforhold (i Vestfjorddalen/Rjukan), kulturlandskap og kommunikasjonar inn som avgrensande faktorar. Ein kom fram til eit arealpotensial på mel-

---

<sup>34</sup>GP Tinn. s. 145 ff.



Figur 8.5.1  
Arealreservar med lite konflikt til byggeformål i Rjukan og bygdesentra i Tinn.

lom ca. 1.800 og ca. 3.000 daa i tilknytning til tettstadene, alt etter kor strengt ein vektla dei avgrensande faktorane. Ein rekna med behov for vel 1.000 daa byggeareal fram til 1980, og hadde altså reservar ut over den tid.

I Ørland var problema med å finne konfliktfrie byggeareal størst. I tillegg til redusert spreidd bygging, fortetting eller mindre utvidingar av tettstadsområda på dei minst drivverdige areala, og mindre arealkrevande boligtypar som vinkelhus og rekkehus, la ein ut eit nytt boligområde i Ottersbo nesten fem kilometer frå næraste tettstad. Dette blei litt seinare omdiskutert av omsyn til økonomi og transport.

Omtrent same strategi blei brukt i Eid, men det var ikkje aktuelt å legge ut nye boligområde så langt unna eksisterande busetnad. I Stranda var det òg tilgjengelege areal med små konflikstar i tilknytning til grendene og tettstadene, bortsett frå i Stranda tettstad der ein ikkje hadde store nok område for industri. Det var bakgrunnen for valet av industriområde og nokre boligar i Strandadalen ca. 3 kilometer sør for sentrum.

### *Natur og landskap*

Natur- og landskapsvern har generelt brei plass i planane, både ved analysane av naturgrunnlaget og i planforslaga. Særleg gjeld det Saltdal og Tinn. Verneinteressene blei grunnjevne i biologiske (botaniske, zoologiske og landbruksmessige) omsyn, landskapsestetikk, rekreasjon og naturvitskaplege, pedagogiske og kulturhistoriske verdiar, og vassforsyning. I dette låg òg ein dimensjon av næringsinteresser, særleg knytte til landbruk og turisme.<sup>35</sup> Nic Stabell har meint at jordvernet i utgangspunktet mykje godt var tufta på estetikk og kulturlandskapsvern.<sup>36</sup>

Konfliktane har utspring i menneskeleg aktivitet som for eksempel utviding av tettstad- og byggeområde, hyttebygging, transportanlegg, vassdragsreguleringar og utsepp i luft og vatn.<sup>37</sup> Når Saltdal og Tinn har mest omfattande behandling av natur-

<sup>35</sup> GP Tinn, s. 140.

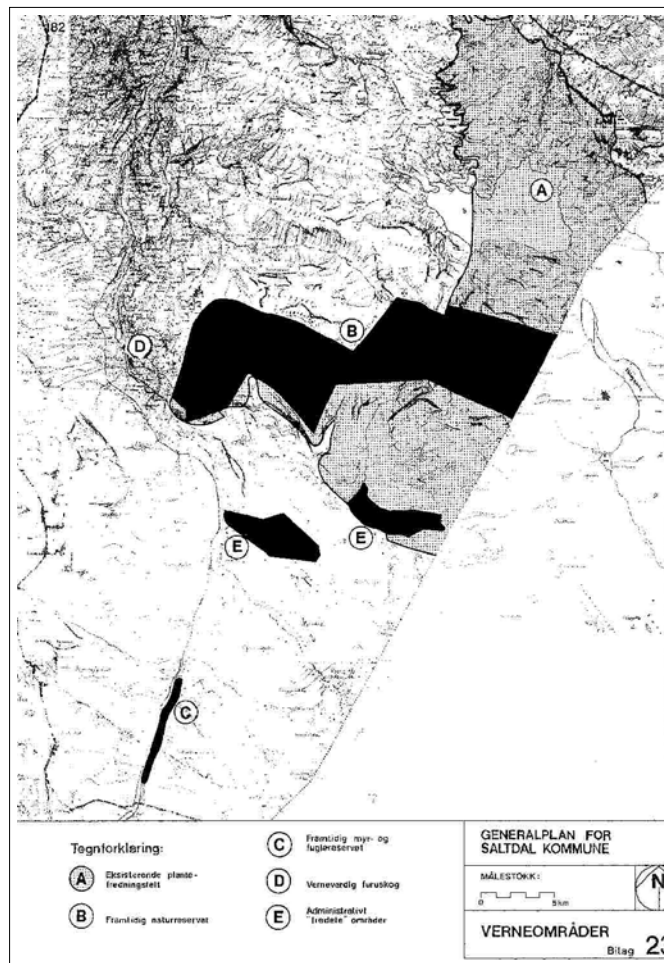
<sup>36</sup> Nic Stabell i notat av 08.01.99 til meg.

<sup>37</sup> GP Saltdal, s. 168.

vernet er det på grunn av interessene som knyter seg til dei store fjellområda. Også planen for Ørland behandlar natur- og landskapsvernet meir allment, mens det i dei andre kommunane særleg kjem med som eit viktig element i planane for tettstadene og grendene, og då som utgangspunkt for lokalisering og utforming av byggeområde.

I Saltdal var det tidlegare gjort vedtak om eit stort plantefredingsfelt inn mot svenskegrensa. I planen blei det i tillegg foreslått fire større eller mindre verneområde for verdifull fjellflora, gamal skog, fugleliv og særprega landskap. I tillegg gjekk generalplanutvalet mot kraftutbygging i Lønsdals- og Junkerdalsvassdraga og militært øvingsområde på Saltfjellet. Planen er restriktiv til hyttebygging med grunngeving om konflikter til natur- og landskapsverdiar; bygging måtte bare skje etter planar.

I Tinn var regulering og utnytting av fjellområda, særleg nord for Rjukan og inn mot Hardangervidda, det store spørsmålet. Kommunen hadde innført vedtekt til



Figur 8.5.2  
Verneområda i planen  
for Saltdal.



bygningslovas § 82 for å ha kontroll med hyttebygginga.<sup>38</sup> Likeins var områda gjeve vern mot utbygging ved regionplanvedtekt. Det blei lagt vekt på å sikre område med "omfram store naturverdiar" gjennom forslaget om jordbruks-, skogbruks- og naturområde i store delar av kommunen.<sup>39</sup> Frå kommunens side var vern av vasskjelder eit viktig argument.<sup>40</sup> Staten hadde fremma forslag om å peike ut delar av høgfjellsområda i nord og vest til nasjonalpark og landskapsvernområde.<sup>41</sup> På eit eige kartvedlegg viser planen for Tinn særleg vakre kulturlandskap og viktige utsiktspunkt.

I Ørland knyter naturvernet seg særleg til fuglelivet med våtmarksområde og andre areal som er viktige beite- og hekkeplassar. Det er spesielt gjort greie for fem slike område. Dei interessante naturområda ved Grandefjøra og Rusasætervatnet måtte behandlast med varsemd. Når det er åtvare mot vesentlege inngrep, indikerer det konflikstar, i Grandefjøra særleg til landbruket i og med planane om oppdyrking.

I tillegg til dei areala som er viste på kart, er det generelt framheva som viktig å sikre knaus- og bergområda som landskapselement i det spesielle og sårbare landskapet. Av omsyn til jordbruk og naturvern tilrår planen totalt forbod mot hyttebygging i kommunen med unntak av øyane Kråkvåg og Storfosna, og foreslår bruk av vedtekt til § 82 i bygningslova.

### *Kulturminne, fornminne og bygningar*

Alle planane har lista opp og vist på kart dei kultur- og fornminna ein kjende til, og nokre stader drøfta vern av bygningar og bygningsmiljø ut over dette. Ein måtte òg vere førebudd på nye oppdagingar seinare. I Eid kjende ein til nokre fornminne, dei fleste gravrøyser, og tre freda bygningar. I tillegg er verneverdige bygningar og bygningsmiljø i Nordfjordeid og nokre tun og kvernhus elles i kommunen omtalte. Nærare undersøkingar ville truleg påvise fleire verneverdige bygg og anlegg, slik som gamle naustmiljø, sjøbuer, gardstun og bygningar knytte til næringsgrunlaget i distriktet, og ikkje minst bygningsmiljøa i Nordfjordeid som var viktig element i arbeidet med reguleringsplanar.

I Saltdal var det i tillegg til nokre gravrøyser, registrert blant anna fallgraver for rein og samiske offersteinar. Det var ikkje registrert særlege bevaringsverdige bygg eller bygningsmiljø. Dei fleste av fornminna i Stranda gjeld graver og gravrøyser i og nær dei fire tettstadene. Det er registrert mange øydegardar og andre kulturminne, slik som naust, kvernhus, røykstover etc., men òg gamle veganlegg, eit elektrisitetsverk og eit meieri. Verneverdige bygningar og bygningsmiljø elles fann ein særleg i Helle-sylt og Geiranger.

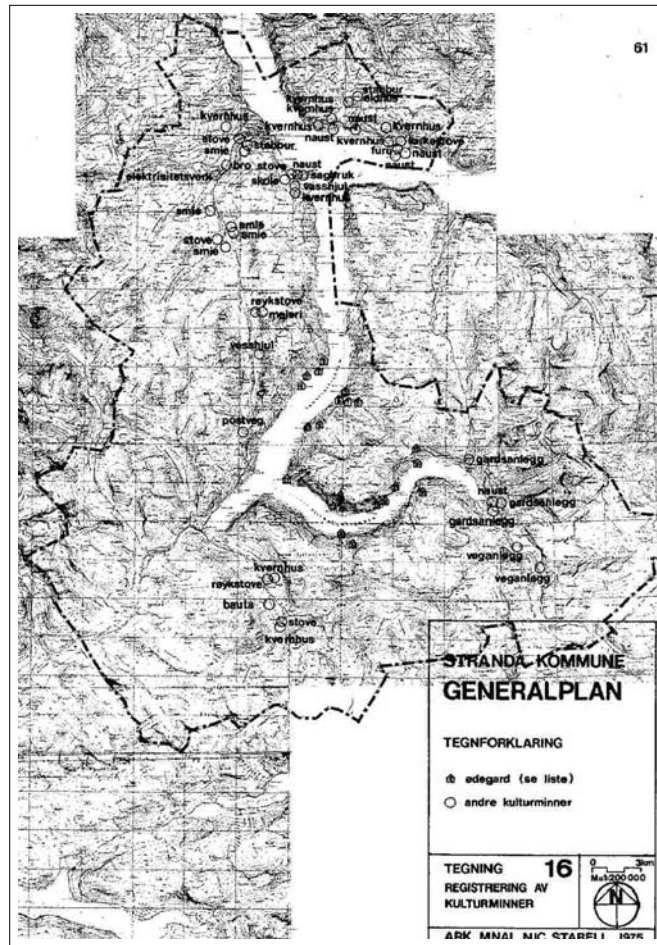
I Tinn kjende ein ikkje til fornminne, men fleire freda loft og stovebygningar er registrerte, dei fleste utanfor soneplanområda. I tillegg er arbeidarboligane i Flekke-byen og Prof. Tronstads gt. på Rjukan, den gamle røyrgata på Vemork og områda rundt Rjukan og Tinn museum vurderte som spesielt verneverdige. Fylkeskonserva-

<sup>38</sup>Bygningslovas § 82 gav heimel for å innføre byggeforbod for hytter i bestemte område i kommunen.

<sup>39</sup>Regionplanrådet Tinn/Vinje: *Regionplanskisse 72*.

<sup>40</sup>GP Tinn, s. 142 ff.

<sup>41</sup>NOU 1974:30: *Plan for Hardangervidda*.



Figur 8.5.3  
 Registrering i Stranda  
 viser 20 ødegardar og  
 44 andre kulturminne.



Figur 8.5.4  
 Bevaringsverdig  
 naustmiljø i Gei-  
 ranger.



Figur 8.5.5  
*Arbeidarboligar i Prof.  
Tronstads v. i Rjukan.*

toren hadde dessutan generelt peikt på vernebehovet for ein del ljåsmier og gardsbygningar; det burde gjerast nærare undersøkingar av kulturhistorisk verdifulle stader og objekt.

Planen for Ørland viser mange fornminne, dei fleste gravhaugar og flatmarksgraver. Det var òg stor sjanse for å finne fleire i framtida; blant anna kunne funn tyde på steinalderbusetting ved Rusasetervatnet. Både kjende og framtidige funn kunne sette grenser for utnytting av areal. Av bygningar er Austråt slottsborg og våningshuset på Storfosen gods spesielt omtalte. Bygningsmiljøet i Sjøgata på Uthaug var kulturhistorisk interessant, og stod fram som bevaringsverdige sjølv om ingen av bygningar blei vurderte som direkte fredingsverdige.

Planane tok utgangspunkt i den klassiske vernetanken ved å liste opp registrerte verneobjekt med tanke på freding, anten automatisk for det som var frå middelalderen eller eldre, eller gjennom vedtak for det nyare. Denne gruppa verneobjekt hadde oftast lite å seie for planutforming og forslag, men i nokre tilfelle låg dei i tilknytning til tettstader og grender slik at dei ville påverke arealbruken. Det galdt for eksempel i Ørland der nokre gravhaugar blei sikra gjennom reguleringsplan i tillegg til freding. Det nye som låg i tida, var større interesse for vern ut over det fredingsverdige og ut over enkeltobjekt. Konkret handla det fyrst og fremst om eldre bygningsmiljø der

kanskje ikkje enkeltbygningar blei rekna som spesielt verneverdige. I planen for Eid heiter det at *"Det har i dei seinare år vokse fram ei større forståing og interesse for vern av gamle bygningar/bygningsmiljø ..."*<sup>42</sup> Det er òg i Nordfjordeid sentrum ein finn det mest gjennomførte eksempelet på vern av bygningsmiljø. Det gamle miljøet i "Gata" var førande premiss for planutforminga. Dette blei fylgd opp i reguleringsarbeidet. I Ørland blei trehusmiljøet i Sjøgata på Uthaug sikra vern gjennom seinare reguleringsplan. For Hellesylt var vern av det gamle bygningsmiljøet i sentrum ein viktig premiss for soneplanen, og tilsvarande la planlegginga i Geiranger stor vekt på vern av bygningsmiljø i samanheng med kulturlandskapet.

## 8.7 Rekreasjon og friluftsliv

Fire av planane har behandla rekreasjon og friluftsliv nokså omfattande. I hovudrapporten for Stranda er det vist til eit kapittel som ikkje er med i rapporten, men litt går fram andre stader i planen.

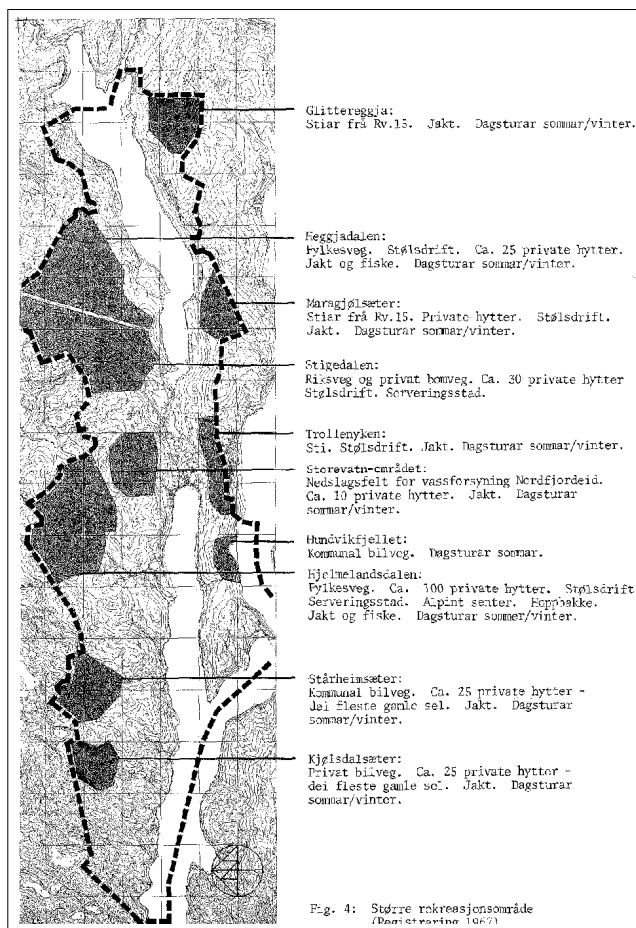
Planane gjer greie for korleis betre levestandard med meir fritid, betre kommunikasjonar og sentralisering av busetnaden gjer det viktigare å legge forholda til rette for friluftsliv. Ulike typar areal som er av interesse, gjeld nærområda, dagsturområde, weekendområde og ferieområde. Nærområda er særleg behandla i soneplanane, dei andre på kommunenivået. Friluftslivet heng sjølvstøtt nøyte saman med naturvernet og med hyttebygging, og er til dels behandla slik i planane. Og på same måten som det går fram fleire stader om jord- og skogbruksareal, fjellområde, karakteristiske landskapsparti etc., er sikring av areal for rekreasjon og friluftsliv like viktig som å legge ut byggeområda.<sup>43</sup>

Planen for Eid gjer kort greie for dei fine turområda i snaufjellet, og omtaler nærare større fri- og friluftsområda i og nær tettstadene og grendene, ulike anlegg for leik og idrett, og turistverksemdar. I tillegg til å legge ut mesteparten av kommunens areal til jordbruks- skogbruks- og naturområde går planen spesielt inn for bygging av idretts- og symjehall i Nordfjordeid, og idrettsplassar også dei andre stadene. Det er rekna ut byggebehov for hytter ut frå befolkningsutviklinga, og foreslått tre hytteområde i kommunen. I målsettingane er det åttvara mot spreidd hyttebygging. Soneplanen for Hjelmelandsdalen legg til rette for hytter og turistanlegg.

Med sine store fjellområde har Saltdal uvanlege gode forhold for tur- og friluftsliv. Tradisjonelt var jakt og fiske viktig. Trugsålet mot friluftinteressene var ukontrollert hyttebygging. Mykje av hyttebygginga på statens grunn i Lønsdalen og Junkerdalen var i ferd med å nå ei grense i forhold til økologi og friluftinteressar. I balansen mellom utbyggingsønske og vern måtte omsynet til allmenn ferdsel, landskap, dyre- og planteliv stå sterkt. Det meste av Saltdals strandlinje er brattlendt og lite tilgjengeleg. Derfor var det viktig å sikre dei attraktive områda for allmenn bruk; to større område langs Saltdalsfjorden er foreslått.

<sup>42</sup>GP Eid, s. 142 ff.

<sup>43</sup>Ibid., s. 107.



Figur 8.6.1  
*Større rekreasjonsområde  
i Eid - registrering 1967.*

Også Tinn har med sine store naturområde gode forhold for tur- og friluftsliv, særleg dei store fjellområda i nord mot Hardangervidda og sør for Rjukan i Gaustaområdet. Dei fleste i kommunen har tilgjenge til fine naturområde mindre enn ein halv time heimanfrå. Friluftsiinteressene saman med verneomsyna låg bak arbeidet med vedtekter og eigen plan for Hardangervidda. Generalplanen fremmar ikkje andre forslag i dei store naturområda enn dei som refererer seg til regionalt og statleg planarbeid. Det er uttrykt tvil om desse planane var for restriktive i forhold til lokale utbyggingsønske og aktuelle vegtraséar i samband med turisme. Ein ville ha betre lokal kontroll med utnyttinga av naturområda og foreslo innført såkalla pusteromsvedtekt til generalplanen for å skaffe seg rom for vidare planlegging.<sup>44</sup> Det var òg behov for retningslinjer

<sup>44</sup>GP Tinn, s. 152 f. "Pusteromsvedtekt" kunne etter bygningslovas § 20 brukast når det ikkje var vedtatt generalplan for å fastsette "at bestemte arealer ikke kan nyttes på annen måte enn vanlig der arealet ligger, og heller ikke tas i bruk på en måte som i vesentlig grad vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen".

for utbygging av hytte- og turistområde. I tettstadene var tilbodet av tilrettelagde leike- og rekreasjonsareal variabelt. Dette blei behandla i soneplanane.

Ørland hadde ikkje tilsvarande store areal av interesse for tur- og friluftsliv, og planen viser til tilbodet i nabokommunane. Men dei verdifulle natur- og landskapsområda var òg dei interessante i friluftssamanheng. Det var elles eit mangfald av mindre fri- og friluftsområde med blant anna idrettsplassar i tettstadene og travbane ved Austråt. Planen tok primært sikte på å sikre dei eksisterande områda.

Etter som planen for Stranda ikkje har behandla friluftslivet i eige kapittel, er han avgrensa til generelle krav til uteareal i boligområda og til dei drøftingane og løysingane ein finn i soneplanane. Her går det fram at areala utanom tettstadene og grendene er regulerte til jordbruks-, skogbruks- og naturområde. Soneplanen for Hevsdalen gjeld tilrettelegging for friluftsliv og turisme, og også i Geiranger og Liabygda tenkte ein seg hyttebygging.

Planane viser klart ein intensjon om å legge til rette for rekreasjon og friluftsliv og verne areal mot bygging; det gjeld òg Stranda sjølv om det ikkje er eksplisitt sagt så mykje. Dei fire kommunane som har behandla dei større naturområda, prioriterte turlivet og den urørte naturen. Det kjem særleg til uttrykk i restriktiv haldning til spreidd hyttebygging. Bare i Tinn var ein skeptisk til at fotturisme kunne få for høg prioritet i forhold til lokale ønske om hyttebygging og turistanlegg. I Saltdal ønskte ein planlegging for hytter i samarbeid med grunneigarane.

Moglege konflikhtar mellom ulike nærings-, verne- og rekreasjonsinteresser elles er lite behandla. Unntaket er generalplanutvalets klare standpunkt i spørsmåla om kraftutbygging og militært øvingsfelt i Saltdal. Men går ein inn på målsettingsdrøftingane og konkrete forslag i soneplanane, finn ein at verne- og rekreasjonsinteresser står sterkt i dei fleste tilfella. Eventuelle konflikhtar mellom landbruk og friluftsliv er ikkje drøfta, og i Saltdal kunne ein ha tenkt seg at forholdet mellom turliv og reindrift hadde vore kommentert.

## 8.8 Planar for velferd og vekst - oppsummering

Dette kapittelet har vist korleis generalplanlegginga hadde som siktemål å legge til rette for vekst og velferdsutvikling i kommunane. Dei kom til i ein periode med store omstillingar i samfunnet. Statleg politikk satsa sterkt på utbygging av blant anna skole- og helsestell, og næringslivet var inne i omstillingar med rasjonalisering i landbruket og vekst i industri og særleg tenesteyting.

Med dette utgangspunktet var betre livskår, service og velferd dei overordna måla; det er tydelegast uttrykt i planen for Stranda. Næringsutvikling, økonomisk vekst og folkeauke måtte til for å nå velferdsmåla. Planane handlar om heile kommunens utvikling, sjølv om dei fleste byggeoppgåvene var i grendene og tettstadene.

Landbruket var i tilbakegang, sterkast i Tinn og minst i Ørland. Med grunnleggjering i sysselsetting og matforsyning viser planane stor vilje til å legge best mogleg til rette for jordbrukets framtid. Strategiane var vern av dyrka jord, nydyrking, strukturrasjonalisering og meir intensiv og alternativ produksjon.

Omsynet til landbruket var òg eit viktig moment i drøftingar og val av utbyggingsmønster. For det eine handla det om å finne mest mogleg konfliktfrie byggeområde, og for det andre om å sikre tilstrekkeleg befolkningsgrunnlag for eit godt offentleg og privat servicetilbod, også i mindre grender. Ikkje minst var det viktig å sikre det eksisterande skolemønsteret. Då måtte utbygginga skje nokså konsentrert, både for å spare areal, minimalisere kostnadene og ha korte avstandar og god tilgjenge til service og arbeidsplassar. Med dette var planane restriktive til spreidd boligbygging som ikkje hadde direkte tilknytning til landbruket.

Planane har skissert og vurdert alternative utbyggingsmønster. Valet i alle kommunane kan sjåast som eit kompromiss mellom ønska om eit sterkt kommunesenter og lokal utvikling i fleire bygdelag. Tanken var at hovudsenteret skulle vere stort nok til å ha eit breitt tilbod av tenester og arbeidsplassar, og dei mindre stadene skulle i det minste ha daglegvarebutikk, skole og ein del lokale arbeidsplassar. Ein kan tolke planane til å gå lengre i *desentralisert sentralisering* enn det som blei lagt til grunn i statleg politikk.

Alle planane har grundige studiar av næringsliv og sysselsetting, også i forhold til større geografisk område, som grunnlag for befolkningsmålsettingane. Dei reknar det som sannsynleg med auke i folketalet, bortsett frå i Tinn der fleire års nedgang ville kreve stor innsats å snu.

Veksten gav behov for byggeareal til boligar, næringsliv og institusjonar. Det er likevel ikkje rett å sjå planane som reine utbyggingsplanar. Vern var like viktig. Særleg var jordvernet i dei fleste tilfella avgjerande for val og avgrensing av byggeområde. Dette var i samsvar med ei viktig grunnleggjande for bygningslova. Omsyn til natur og landskap var òg avgjerande i nokre tilfelle. Sikring av fornminne og freda bygningar og anlegg var sjølv sagt, men ein ser i tillegg aukande interesse for andre og utvida verneomsyn. For det eine kjem det fram at ein ikkje hadde fullstendige registreringar; det burde gjennomførast supplerande undersøkingar. For det andre byrja ein å sjå med større interesse på særprega bygningmiljø sjølv om enkelthusa kanskje ikkje var spesielt verneverdige.

Plananes behandling av friluftsliv og rekreasjon tok utgangspunkt i eit aukande behov når folk får meir fritid og betre råd. Med dette har areal for friluftsliv verdi både som velferdsgode og som næring i form av turisme og hyttebygging. Samanhengen med vernespørsmåla er sjølv sagde. I dette kunne ligge konfliktar. Allment kunne hyttebygging vere eit trugsmål mot natur og landskap; det blei åtvare mot spreidd hyttebygging. Planen for Tinn reiser spørsmål om føringane som låg i overordna planar gav fotturisme for høg prioritet i forhold til lokale ønske om hytteområde og turistanlegg.

# Kapittel 9

## Store byggeoppgåver

### 9.1 Boligar til alle

Alle planane har omfattande behandling av boligbygginga. Dei viser eit sterkt politisk ansvar i kommunen i tråd med statleg politikk. Kommunane skulle ha rullerande boligbyggeprogram og sikre areal ved kommunal planlegging, tomtepolitikk og tilrettelegging. Staten hjelpte til med finansieringa gjennom lån i Kommunalbanken til tomtekjøp og tekniske anlegg og i Husbanken til husbygginga. Overordna galdt det at alle skulle sikrast bolig med tilfredsstillande storleik og standard, i eit godt bumiljø. Av omsyn til blant anna landbruket var det eit mål å redusere arealforbruket i forhold til det som hadde vore vanleg.

Ein kan sjå boligplanlegginga både som eit resultat av den befolkningsutviklinga ein ville prøve å få til, og som eit verkemiddel for å nå målsettingane om vekst i folketalet og busetting i ulike delar av kommunen.

### Stort boligbyggebehov

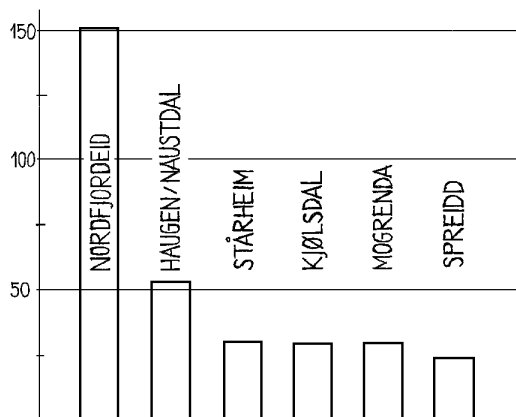
Boligbyggebehova er rekna ut i tråd med det opplegget som var vanleg for kommunale boligbyggeprogram. Demografiske forhold var dimensjonerande; ein rekna med at etterspurnaden var lik behovet. Ein skulle dekke auka behov på grunnlag av utviklinga i folketalet og alders- og familiestrukturen, reduksjon av udekt etterspurnad, boligavgang, og behov for ein viss boligreserve.

Som me har sett, tok alle kommunane sikte på stabilisering eller auke i folketalet. Det ville gje endringar i aldersstrukturen, som igjen ville verke inn på talet på hushald. Ein rekna med mindre gjennomsnittleg hushaldsstorleik; i Saltdal talfest til nedgang frå 3,4 personar per bolig i 1970 til 2,9 i 1984. Eid og Stranda tettstad hadde stort underskot på boligar; 25-30 % av dei nye boligane skulle dekke opp dette. Boligavgangen, som kan skuldast elde, bruksendring, brann, riving og samanslåing av husvære, var i Eid og Ørland rekna til knapt 1 % og i Saltdal 0,4 %. Nødvendig boligreserve blei rekna til mellom 1 % i Eid til 2 % i Ørland.

I Eid blei det peikt på behovet for fleire mindre og rimelegare husvære, særleg i kommunesenteret. I Ørland er det òg sett på samansettinga av ulike boligstorleikar, og konkludert med størst behov for middels store husvære med 3-4 rom og kjøkken og små med 1-2 rom og kjøkken. På Rjukan var det aktuelt å slå saman mange små husvære i eldre arbeidarboligar til større. Bortfallet måtte erstattast.

På grunnlag av dei valde utbyggingsmønstra er boligbygginga fordelt i tettstadene og grendene. Dei fleste skulle kome i kommunesenteret, med variasjonar frå 47 % i Nordfjordeid til 78 % i og nær Stranda tettstad. Spreidd bygging, som alle planane ville prøve å redusere, varierte frå knapt 2 % i Saltdal til vel 16 % i Ørland.





Figur 9.1.1  
*Boligbygging i kretsane i  
 planpeiioden - eksempel Eid.*

## Godt bumiljø

Alle planane gjorde greie for generelle lokaliseringkriterium som låg til grunn for arbeidet med soneplanane. Dei galdt landskapstilpassing, avstand til service, arbeidsplassar og skole, forholdet til eksisterande vegnett, trafikktryggleik og -miljø, investeringskostnader for kommunaltekniske anlegg, og etappevis utbygging.<sup>1</sup> I Rjukan var solforholda i den tronge Vestfjorddalen særleg viktig; boligar burde ligge i den sørvende dalsida.<sup>2</sup>

Det blei òg gjort greie for viktige element i eit godt bumiljø, slik som ordna og trygge trafikkforhold ved hjelp av differensiering og separering av trafikken, gode leike- og friområde, nærservice med daglegvarebutikk, postkontor etc., og møte- og aktivitetsrom som gjerne kunne kombinerast med skole, alt innanfor gangavstand frå boligane.<sup>3</sup> Dette var velkjende prinsipp som blei prøvd gjennomførte i soneplanane.

## Gjerrig arealbruk

Boligar er det byggeformålet som krev mest areal. Derfor argumenterte planane generelt for bruk av boligtypar med høgare utnyttingsgrad enn det som hadde vore vanleg. Det er vist til boligundersøkingar som viser at 80 - 90 % av landets familiar ønsker å bu i frittliggande einebolig.<sup>4</sup> Bortsett frå i Ørland var det nesten bare bygd eineboligar tidlegare. Med bakgrunn i arealsituasjonen og kommunanes økonomi var det eit mål å bygge andre og mindre arealkrevande hustypar, særleg i kommunesentra. Meir konsentrert bygging ville kreve detaljert planlegging, særleg i sårbart landskap som for eksempel i Geiranger.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> GP Eid, s. 86.

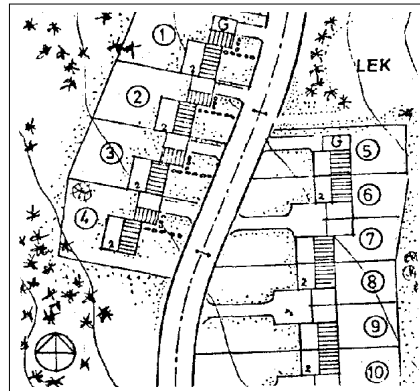
<sup>2</sup> GP Tinn, s. 23.

<sup>3</sup> Sjå for eksempel GP Eid, s. 82.

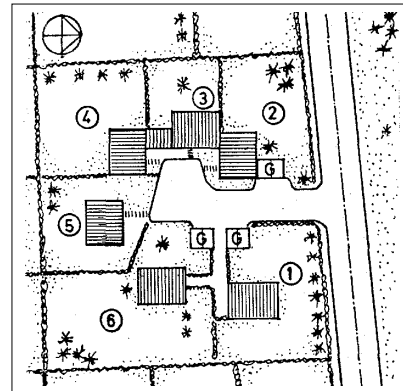
<sup>4</sup> GP Ørland, s. 91.

<sup>5</sup> GP Stranda hefte 6, s. 25.

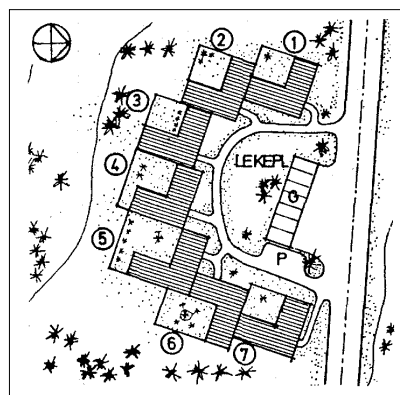
Som tidlegare omtalt hadde mykje av boligbygginga tradisjonelt skjedd spreidd og infiltrert i landbruksområda. Planane understrekar dei uheldige konsekvensane av ei slik utvikling, og går sterkt inn for å samle mesteparten av boligbygginga i og nær tettstadene og i andre regulerte område. Alle planane bortsett frå Saltdal har med illustrasjonar og drøftingar av alternative hustypar som kunne vere aktuelle i kommunen; eineboligar, kjedehus, rekkehus, vinkelhus, boligar i tun osv. Investeringskostnader for ulike boligtypar blei tilsvarande illustrert.<sup>6</sup>



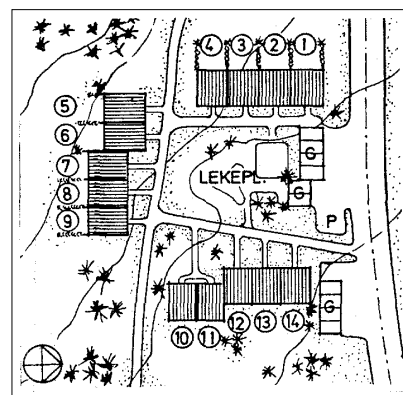
Kjedehus: u-grad 0,1-0,15



Einebolig i tun: u-grad 0,1-0,15



Vinkelhus: u-grad 0,15-0,20

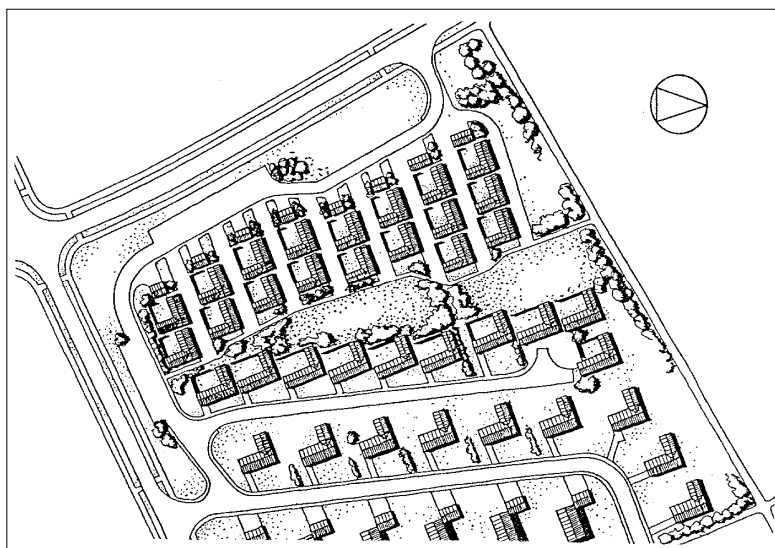


Rekkehus: u-grad 0,20-0,25

Figur 9.1.2

Nokre av dei boligtypane som blei drøfta som alternativ til frittliggande einebolig.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Drøftinga av boligtypar bygger på Johnsen, Yngvar (1968): *Planlegging. Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?*, KAD, og Moen, Knut Olav og Sigholt, Trygve: *Byplan-kostnader. En undersøkelse av boligfelters økonomi*. Rapport 17 NIBR 1970. Begge desse gav velkjende "oppskrifter" for utforming av boligområde. Men slike prinsipp var ikkje særleg utprøvde i landkommunar. Figuren er frå Johnsen (1968), s. 158 f.



Figur 9.1.3  
*Illustrasjonsplan  
 for boligområdet  
 Brekstad 1 i Ør-  
 land.*

I Eid varierte utnyttingsgraden frå 0,07 til 0,15, eller frå 1,4 til 1,0 da brutto tomteareal per bolig, med høgast utnytting i eit par område i Nordfjordeid. Der er det sett fram tanke om terrassehus i den bratte lia i nord. I Stranda la ein til grunn så pass romsleg utnyttingsgrad som 0,8 brutto, eller 1,25 da per bolig. Elles rekna planane med stort sett rundt 1 da per bolig, helst litt mindre i Rognan, Rjukan og på Brekstad. Kor godt dette fylgjer opp måla om arealsparing kan diskuteras. I byane var ein vande med til dels mykje høgare utnytting; konsulentens argumentasjon ber preg av det. Men i forhold til lokale tradisjonar var det neppe realistisk å få gjennomslag for høgare utnytting enn det planane foreslo.

Oversikten under viser samanhengar mellom boligbyggebehov, folketal og arealbehov i kommunane. Som ein ser var det stor skilnad i byggebehovet i forhold til innbyggartalet. I det ligg både ulik veksttakt og ulik befolkningsstruktur i utgangspunktet og som resultat av utviklinga.

	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn *)	Ørland
Boligar i perioden	320	774	569	350	518
Boligar per år	26,7	64,5	47,4	43,8	43,2
Boligar per 1000 innb./år	5,9	14,9	9,9	5,3	8,2
Areal daa	415	807	727	500	558
Daa per bolig	1,3	1,0	1,3	1,4	1,1

\*) Planperioden i Tinn var 8 år.

Tabell 9.1.1  
*Boligar og arealbruk i generalplanane.*

## 9.2 Institusjonar for velferd

Som det går fram av *Kapittel 8.4* var oppbygging av institusjonar og ordningar innan utdanning, helsestell, eldreomsorg og anna eit viktig element i planane. Mykje var gjort både tidlegare og mens generalplanarbeidet gjekk føre seg, men mange oppgåver stod att. Det var òg litt ulikt kor langt ein hadde kome med dei ulike oppgåvene i dei fem kommunane.

Med nokre unntak var areal for framtidig bygging sikra eller i ferd med å bli sikra gjennom reguleringsplanar for tettstadene eller på annan måte. For eksempel var det i Nordfjordeid regulert eit større område for skolar, sjukehus og andre offentlege verksemder i plan stadfesta i 1973, og Ørland hadde tilsvarande i planar på Brekstad, stadfesta i 1967 og 1972.

Alle hadde etablert skolemønsteret med barneskolar og ungdomsskolar før planarbeidet blei avslutta. For barneskolane, som ein satsa på å oppretthalde, var det ikkje snakk om store areal og byggebehov. Bare i Tinn kunne det bli aktuelt med ein ny barneskole som det blei sett areal til. Fire av kommunane hadde kome i gang med ungdomsskolar, og det var bare snakk om små utbyggingar vidare. I Eid, der ungdomsskolen skulle startast innan få år, ville nybygg kreve rundt 20 % av dei samla investeringane i planperioden.

For vidaregåande skolar, der nyordninga òg var i etableringsfasen, måtte Saltdal og Stranda planlegge for nybygg som ville kreve 12-14 % av samla investeringsramme. Totale investeringar til undervisningsformål varierte i dei fire kommunane som hadde med handlingsplan, mellom vel fire millionar kroner i Ørland til nesten 18 millionar i Eid. Dette utgjorde ca. 14 % av samla investering i planperioden i Ørland og 36 % i Eid.

Som det òg går fram av *Kapittel 8*, var kommunane stort sett forsiktige i satsinga på tiltak for dei minste ungane. Dette finn ein igjen i drøftingane av arealbehov og økonomi; det er i dei fleste tilfella ikkje sett av særskilde areal, og forslaga til investeringar er beskjedne.

Innan helsestell og eldreomsorg var det snakk om store satsingar. I Saltdal ville alders- og sjukeheimen ha nok kapasitet i ein del år framover, men vel 6 % av investeringane blei sette av til aldersboligar. For dei andre som hadde handlingsplan, varierte byggeoppgåvene og investeringane til helse og eldre frå vel 7 % av samla investeringar i Ørland til nesten det doble i Eid. Der ville bare sjukeheimen representere nesten 10 % av investeringsbudsjettet.

Fleire av planane nemner elles grendehus, samfunnshus, og idrettshall utan å konkretisere lokalisering eller prosjekt. Dei har òg nemnt idrettsplassar; slike er òg viste i soneplanar og reguleringsplanar og er kanskje med i samlepostar i investeringsbudsjetta. I Eid var idrettsanlegg med i kostnadsramma for ungdomsskolen.

I hovudsak var kommunane godt budde på endringar og auka behov innan skolestell, helsevesen og eldreomsorg. Dei hadde institusjonar og meir eller mindre konkrete planar vidare. Areal var til dels sikra i tidlegare reguleringsplanar, og det blei sett

av areal i generalplanen. Tiltaka hadde høg prioritet i handlingsplanane. Tilsvarande tradisjon hadde dei ikkje i forhold til barnehagar og førskolar. Konsulenten la stor vekt på argumentet om barns oppvekstvilkår, mens politikarane la størst vekt på argumentet om behov for kvinneleg arbeidskraft. Og når det var uvisse om dette behovet, skapte det tvil om kva ein skulle gjere, slik det fyrst kom til uttrykk i vage og forsiktige målsettingar, og dernest i upresise utsegner om eventuell lokalisering.

### 9.3 Handel og privat service

Handel og privat service blei i planane sett i to perspektiv, som sysselsetting og som velferdsgode for folk i kommunen. På dette grunnlaget behandla planane fyrst og fremst utviklinga i detaljvarehandelen. Med utgangspunkt i omsetning prøvde dei å seie noko om talet på arbeidsplassar og kva arealbehov og lokalisering arealplanane skulle bygge på. Prognosane for framtidig omsetning er gjort med grunnlag i inntektsutvikling, endra forbruksvanar og handelslekkasje. Sysselsettingsaspektet er med i *Kapittel 8.3* om strukturendringane i næringslivet, og blir lite omtalt her.

I *Kapittel 8.5* om busettingsmønster og senterstruktur går det fram at ein i alle kommunane prøvde å kombinere omsynet til eit sterkt kommunesenter med behovet for lokal service i dei andre grendene og tettstadene. Eit sterkt kommunesenter var nødvendig for å kunne konkurrere med andre kommunar om varehandel.

Eid og Tinn ligg slik til at ein ikkje rekna med stor konkurranse frå andre senter i regionen, men betre kommunikasjonar kunne endre dette. Bjugn/Ørlandregionen hadde handelslekkasje til Trondheim som ein ønskte å redusere. For Saltdal er det bare peikt generelt på konkurranse innan Saltenregionen; det gjeld nok særleg Fauske. Stranda hadde hatt merkbar lekkasje til nabokommunar, men det var i ferd med å endre seg; særleg styrkte Stranda tettstad stillinga.

Eid og Stranda tettstad kunne rekne med dobling av omsetninga av daglegvarer og utvalsvarer, og Rjukan og Ørland ein auke på 50 % i løpet av planperioden; i Rjukan ville ein del kome frå turisme. Også i Saltdal blei det lagt til grunn ein vekst, men det er ikkje opplyst tal.

Kommunesentra hadde naturleg nok den største delen av handelen. For eksempel hadde Rjukan vel 80 % av omsetninga i kommunen av daglegvarer og andre varer. Omtrent tilsvarande var det for Nordfjordeid og Rognan. I Stranda hadde andre tettstader òg nokså stor handel, og ein rekna med auke, særleg i Geiranger på grunn av turisme. For Ørland, der regionplanen hadde lagt opp til ei funksjonsdeling mellom Brekstad i Ørland og Botngård i Bjugn, rekna ein òg med at mindre tettstader ville ha stor del av han delen i framtida.

Bare i Ørland rekna ein med vekst i engroshandelen. I planen for Eid la ein til grunn at utvikling i engrosverksemd ville kome i byane.<sup>7</sup> Ein kunne heller ikkje rekne med at auka omsetning ville gje tilsvarande fleire arbeidsplassar fordi varehandelen var inne i ei strukturendring.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> GP Eid, s. 124.

<sup>8</sup> GP Tinn, s. 77.

I Eid, Stranda, Tinn og Ørland blei framtidig forretningsareal rekna ut på grunnlag av omsetning per m<sup>2</sup> golvareal, med litt ulike faktorar for ulike typar handel. Ut frå dette, og føresetnader om utnyttingsgrad og krav til parkeringsplassar, rekna ein ut nødvendig i tomteareal. I Saltdal blei areala for forretningsverksemd dimensjonerte på skjønn blant anna ut frå forventta sysselsetting.

Planane understreka at prognosane for handel og anna privat service var svært usikre, og dermed òg det framtidige arealbehovet. Innanfor visse grenser måtte det vurderast skjønnsmessig.<sup>9</sup> I dette låg blant anna tendensane til omstrukturering og effektivisering. Ein måtte *"anta at nye driftsformer innanfor varehandelen vil medføre større behov for salgsarealer (jfr. selvbetjening). I motsatt retning virker imidlertid rasjonalisering innanfor varehandelen ... Dette gir mulighet for å betjene flere kunder pr. tidsenhet og dermed øke omsetningen pr. m<sup>2</sup>."*<sup>10</sup> Det blei peikt på auka bilbruk til detaljhandel og dermed behov for parkeringsplassar; utrekningane bygger på kravet i normalvedtektene til bygningslova om éin parkeringsplass per 50 m<sup>2</sup> golvareal. I tillegg kom areal for varetransport. For kontorverksemd rekna ein med sysselsettingsauke og litt større behov for kontorlokale. Men dei fleste stadene var det uaktuelt å regulere spesielle areal fordi kontor gjerne kan kombinerast med forretningar.

Det blei åtvåra mot tilfeldig lokalisering av sentrumsfunksjonar utanfor dei etablerte sentra. I Eid var grunngevinga at slik spreieing kunne gjere sentra *"lite funksjonsdyktige og ueigna til å tene kommunen sitt næringsliv og innbyggjarar på ein fullgod måte."*<sup>11</sup> I planen for Ørland heiter det at *"erfaring fra andre steder synes klart å vise at et konsentrert forretningsstrøk er mere attraktivt enn et spredt, og at det dessuten byr på det beste kjøpemiljøet."*<sup>12</sup>

Areala til forretnings- og sentrumsformål er til dels sterkt overdimensjonerte. I Saltdal var grunngevinga at det framleis ville vere ein god del boligar i sentrumsområda, og ein ville ha arealreservar ut over planperioden.<sup>13</sup> I målsettingane for Eid gjekk det fram at ein ønskte boligar, kulturinstitusjonar etc. i sentrumsområda.<sup>14</sup>

På grunnlag av utrekningane og vurderingane kom ein fram til auka tomteareal fyrst og fremst i kommunesentra, varierende frå 7-8 daa i Nordfjordeid, Rjukan og Brekstad til vel 20 daa pluss noko til kontor i Stranda. Tinn la til eit arealbehov for verksemd i bilbransjen. Utan å skilje mellom eksisterande og framtidig areal sette planen for Saltdal av 100 daa på Rognan, det meste samla i sentrum, og 20 daa i tre område på Røklund; arealbehova er lite grunngeve. I dei mindre grendene og tettstadene i kommunane var det bare snakk om små tilleggsareal.

Planane fylgde konsekvent opp det som går fram om strukturendringar i næringslivet der blant anna betre råd blant folk flest ville gje sterk vekst i handel og privat service. Like eins fylgde dei opp prinsippa med størst vekst i kommunesenteret og samtidig tilrettelegging for lokal service andre stader i kommunen. I åtvåringa mot spreieing av sentrumsfunksjonar og ønsket om boligar, kulturinstitusjonar etc. i sent-

<sup>9</sup> GP Stranda hefte 5, s. 61.

<sup>10</sup> GP Ørland, s. 139.

<sup>11</sup> GP Eid, s. 120.

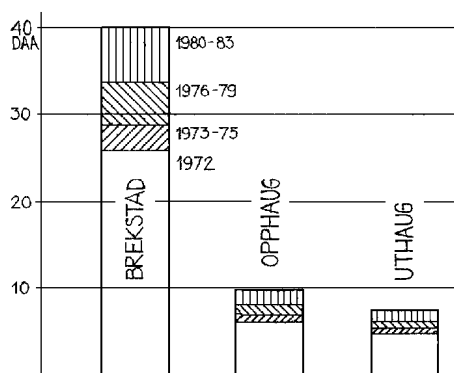
<sup>12</sup> GP Ørland, s. 144.

<sup>13</sup> GP Saltdal, s. 133.

<sup>14</sup> GP Eid, s. 124.

rum viser dei ei haldning til tettstadform som blir nærare drøfta i seinare *Kapittel 10*. Bortsett frå i Saltdal er arealbehova til handel utrekna på ein systematisk måte, og har med seg endringar i bilbruk og omstrukturering og effektivisering i varehandelen. Til dels la arealplanane ut større areal enn det utrekningane viser, blant anna ut frå eit tenkt behov ut over planperioden.

Figur 9.3.1  
*Detaljhandelens behov for tomteareal i tettstadene i Ørland*



## 9.4 Store industriareal

Industrien var nøkkelen til vekst og utvikling i sysselsetting, befolkning og økonomi i kommunane. Industrireising skulle gje arbeidsplassar og eksportinntekter som grunnlag for vekst i anna næringsliv, og skatteinntekter som gjorde kommunen i stand til å gje gode tilbod til innbygarane.

Kommunane hadde meir eller mindre utvikla og nokså forskjellig industri, og ulike grunnlag for industriutvikling; frå Eid og Stranda med eit variert spekter av bedrifter, gjerne basert på lokal landbruksproduksjon, til den nokså einsidige industrikommunen Tinn med Norsk Hydro som hjørnesteinsbedrift. I Ørland hadde mykje av industrien grunnlag i landbruket med meieriet som den største bedrifta. Saltdal hadde to store bedrifter innan elektronikk og treforedling som viktig grunnlag for resten av næringslivet.

Eit viktig utgangspunkt i planane var at kommunane hadde få eller ingen andre verkemiddel for industrireising enn å legge til rette og gjere etablering attraktiv. Det dei kunne gjere i generalplanen og på grunnlag av han, var å regulere høvelege og rimelege industritomter med god lokalisering, grei topografi, gode grunnforhold, ordna vass- og avløpssystem og gode kommunikasjonar. I tillegg var det viktig å utvikle eit triveleg lokalsamfunn med god service, tilgang til rekreasjon og kulturliv etc. for å sikre stabil arbeidskraft. Særleg hadde det vore vanskeleg å skaffe godt utdanna nøkkelpersonale til bedrifter i utkantstrok, "og dette er skuld i mykje av bedriftene si frykt for å flytte ut frå pressområde." <sup>15</sup> Om dei skulle lykkast var òg avhengig av korleis offentlege styresmakter på høgare nivå prioriterte industrireising i kommunane.

<sup>15</sup> GP Eid, s. 90.

På den andre sida måtte kommunen sette krav til industrien; det gjekk særleg på forureiningar til luft og vatn, støy og visuell sjenanse.<sup>16</sup> Planen for Ørland peiker òg på konsekvensar for kommunens utgifter til infrastruktur, boligbygging, service og institusjonar etc. I tillegg kunne større etableringar verke inn på lønnsnivå og arbeidsmarknad på måtar som var uheldige for det eksisterande næringslivet. Slike forhold gjorde at "*Selv i utkantkommuner som er avhengig av industri for å skaffe nye arbeidsplasser, må det drøftes på politisk plan om man ønsker industrietablering for enhver pris. Særlig må etablering av større bedrifter i små lokalsamfunn vurderes meget nøye.*"<sup>17</sup>

Oppgåva i generalplanane var dermed å finne areal som kunne tilfredsstillе industriens krav og samtidig ta vare på dei offentlege interessene og omsyna. I dette ligg sjølv sagt òg jord- og naturvernet. Med utgangspunkt i målsettingane for sysselsetting og befolkning, blei det rekna ut nødvendig storleik på areala. Dette bygde på svenske normer som viste variasjon frå 30 m<sup>2</sup> til 850 m<sup>2</sup> tomt per tilsett, alt etter industritype.

Med så stor spreiding seier det seg sjølv at det var vanskeleg å planlegge når ein ikkje visste kva industrigreinene som kunne bli aktuelle. I både norske og svenske generalplanar var det vanleg å rekne mellom fem og ti sysselsette per da tomt. Men det var ein tendens til større arealforbruk på grunn av arbeidskraftrasjonaliseringar, produksjon på eitt plan, større trafikkareal og større utvidingsareal.<sup>18</sup>

Bruken av dette grunnlaget i arealutrekningane er litt ulikt i kommunane. I Stranda brukte ein ulike arealnormer etter industritype.<sup>19</sup> Ut frå prognosar for dei ulike industrigreinene kom ein så fram til nødvendig tomteareal. I Ørland er det òg tenkt ulike arealkrav for tung, lett og serviceprega industri. Som norm har ein brukt 0,35 da per sysselsett i lett industri, men dobla dette ut frå at bedrifter kunne ha spesielle arealkrav og ønske om utvidingsareal. I Eid og Tinn la ein til grunn omtrent same norm med 0,25 da tomt per tilsett i Eid og 0,5 i Tinn, men ein tok inn mykje større areal i planane. Dette var i samsvar med NOU 1972:9 *Utbyggingsplan for Tinn kommune*. I Saltdal gjorde ein omtrent tilsvarende, og disponerte eitt dekar per ny arbeidsplass.

I Stranda blei det rekna ut aktuelle arealbehov i kvar av kretsane på grunnlag av befolknings- og sysselsettingsutvikling. Tilsvarende blei ikkje gjort i dei andre kommunane. Dei fleste store industriareala er i og nær kommunesentra; der var det mest truleg at større industriverksemdar ville etablere seg. Mindre areal i dei andre grendene og tettstadene skulle primært legge til rette for lokal småindustri. Då er dei foreslåtte areala langt på veg valde ut frå tilgangen på nokså konfliktfrie område. Bare for eitt stort areal i Nordfjordeid er det eksplisitt peikt på mogleg konflikt med landbruket.<sup>20</sup> Det blir gjort meir konkret greie for industriareala i *Kapittel 10*.

<sup>16</sup> Det blei vist til Nedenes, Olav S. (1971): *Miljøvern: teknisk/økonomiske analyser ved oversiktsplanlegging*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo.

<sup>17</sup> GP Ørland, s. 111.

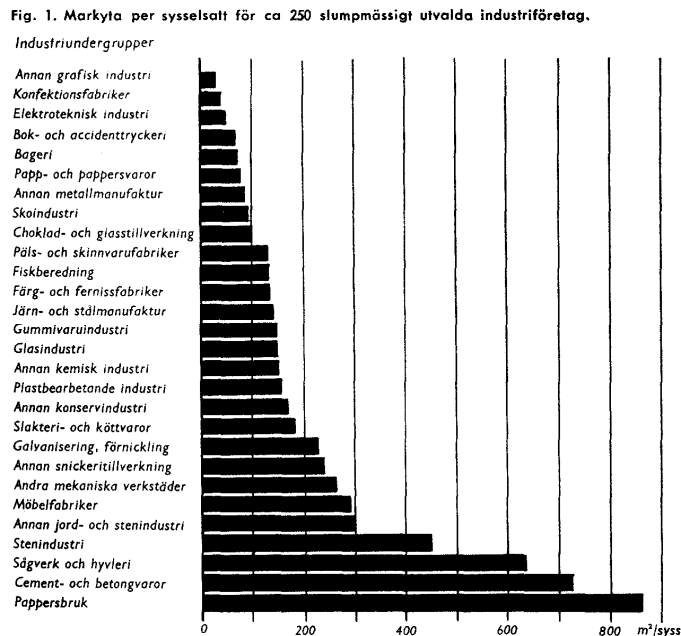
<sup>18</sup> GP Eid, s. 91.

<sup>19</sup> 1) nærings- og nytelsesmiddelindustri, 2) konfeksjonsindustri, 3) møbel- og treindustri, 4) serviceindustri, 5) annan industri og anlegg.

<sup>20</sup> GP Eid, s. 93.



Figur 9.4.1  
Svenske erfaringstal  
for tomteareal per  
tilsett for ulike in-  
dustrigreiner.<sup>21</sup>



Den omfattande framstillinga viser at industrireising blei tillagt stor vekt. Det kan verke paradoksal med så omfattande analysar, utrekningar og drøftingar når grunnlaget for arbeidet var så tynt, og når ein skjønsmessig la til store arealreservar. Grunngevinga var å kunne tilby tomter til ulike slag bedrifter, kanskje utan omsyn til eventuelle ulemper, og å ha reservar for framtida. I botnen låg nok tru på statlege satsingar; i Ørland var det optimisme etter utpeikinga av regionen til utviklingsområde.<sup>22</sup> Dei skjønsmessige tilleggga i areal kan tyde på ein politisk utviklingsoptimisme ut over dei tilrådingane konsulenten gav.

	Eid *	Saltdal *	Stranda *	Tinn	Ørland
Utrekna nytt arealbehov daa	40	ca. 185	188	120	140
Disponert i arealplanane daa	ca. 260	375	ca. 585	330	385
% meir disponert	ca. 550	100	ca. 210	175	175

\* For Saltdal manglar fullstendige utrekningar av arealbehovet, og i Eid og Stranda er det ikkje fullstendige opplysningar om dei foreslåtte areala. Tala er derfor omtrentlege etter egne utrekningar.

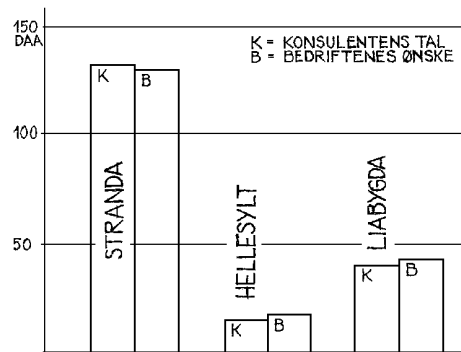
Tabell 9.4.1  
Arealbehov og disponerte industriareal i generalplanane.

<sup>21</sup>Wästlund, Holger: *Industriområdet*. Kompendium. KTH, Stockholm 1967.

<sup>22</sup>Tidlegare ordførar Alf Bjørkum i møte 08.11.2000. Han peikte samtidig på at mange politikarar var skeptiske til vekstmålsettingane. (Bjørkum var ordførar 1972-76, altså då generalplanen blei ferdigstilt og behandla).

Handteringa av industriareala skil seg altså frå dei andre byggeoppgåvene ved at det er lagt ut mykje større areal enn det utrekna behovet skulle tilseie, mens ein for boligar, institusjonar etc. heldt seg til utrekningane. Dette reiser grunnleggande spørsmål om kva planlegginga skal vere og korleis ho skal innrette seg i forhold til uvisse og langsiktig perspektiv. Slike spørsmål blir drøfta i *Kapittel 11 Planreiskapen og planleggingsprosessen*.

Figur 9.4.2  
Utrekna behov for nye industriareal i ulike delar av Stranda i planperioden.



## 9.5 Turisme - hytter i felt

Planane behandla turismen dels som næring, men oftast i tilknytning til natur, rekreasjon og friluftsliv, i avsnitt om hyttebygging, eller som turist- eller idrettsanlegg.

Som næring er turismen stort sett behandla innanfor tertiærnæringane; for eksempel var han viktig for handelen i Tinn og Stranda,<sup>23</sup> men er òg omtalt under landbruket. I Tinn er bygdeturisme nemnt som mogleg tilleggsinntekt for bøndene,<sup>24</sup> og i forslaget i Saltdal om hytteplanlegging i grunneigarregi ligg ein tanke om inntektsgrunnlag.<sup>25</sup>

Sysselsetting direkte knytt til turisme er bare vurdert for Saltdal, der turistanlegga ved Polarsirkelen, i Lønsdalen og i Junkerdalen kunne gje nokre fleire arbeidsplassar, og for Stranda, der ein rekna med auke i sysselsettinga i hotell- og restaurantnæringa. Særleg i Geiranger var turismen ein vesentleg del av inntektsgrunnlaget. Elles er det så vidt nemnt hotell- og restaurantdrift nokre stader.

Spesielle turisttiltak elles kom fram i soneplanar, for eksempel i Geiranger og Hevsdalen i Stranda og i Hjelmelandsdalen i Eid; der blei det lagt til rette for turistbedrifter, idrett, friluftsliv og hytter. Campingplassar og campinghytter er med i nokre av soneplanane, for eksempel i Geiranger.

<sup>23</sup>GP Stranda hefte 5, s. 60 og GP Tinn, s. 118.

<sup>24</sup>GP Tinn, s. 75.

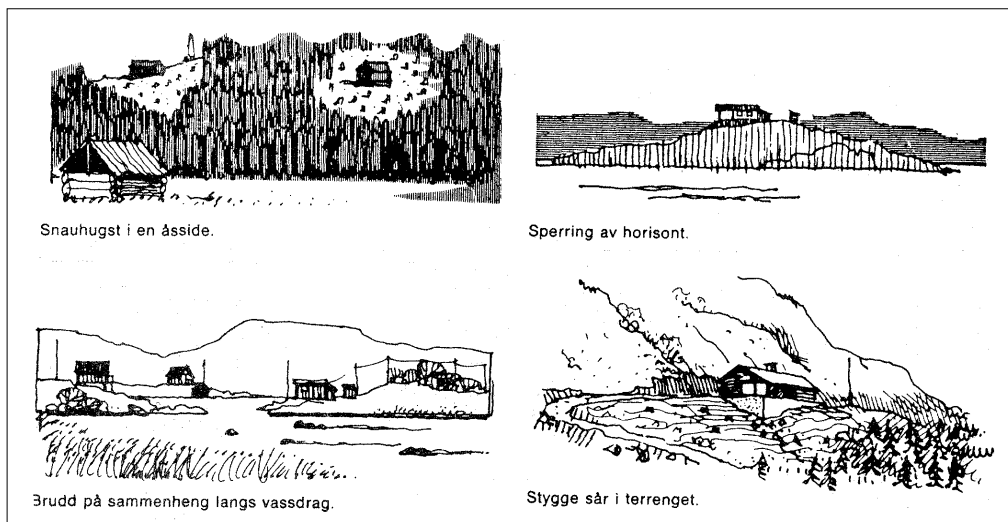
<sup>25</sup>GP Saltdal, s. 138.

Særleg planane for Eid og Saltdal drøfta behovet for hytter; i Saltdal rekna ein med at 1.000 hytter kunne festast bort så og seie på dagen. Fylkesplanskissa for Møre og Romsdal hadde vurdert behovet i Stranda til 150 hytter, men kommunen la til rette for mange fleire utan å forklare det nærare.

Planane uttrykte ei generell haldning om å skjerme natur- og friluftsansarea mot bygging og andre inngrep, med andre ord sikre dei store naturområda for tur- og friluftsliv og utmarksnæringar. Konflikhtar eller dilemma som kunne ligge i dette kjem mest fram i samband med hytter. I Saltdal sa generalplanutvalet at "*Hyttebygging må ha vikende prioritet i forhold til almenhetens rekreasjonsbehov. Hytter må bare bygges ut i områder der både de økologiske skadevirkningene og konfliktene med almenhetens friluftssinteresser blir små.*"<sup>26</sup>

På den eine sida ville ein altså verne om natur og friluftsliv. Ein ville kontrollere hyttebygginga gjennom vedtekt til bygningslovas § 82 med forbod mot hyttebygging utan plan, slik Tinn hadde gjort og Eid, Saltdal og Ørland vurderte å gjere. På den andre sida ville ein ha hyttebygging som del av turismen. I Tinn var dei redde for at restriksjonane som låg i planen for Hardangervidda ville vere for strenge og favorisere turgåing til skade for turisme og hyttebygging; ein ville ha planar for hyttebygging og turistanlegg fleire stader i kommunen.

Tilrettelegging for hyttebygging var altså ein balansegang mellom utbyggingsønske og verneomsyn der ein måtte innordne seg landskap, vegetasjon og turinteresser. Strategien var då å samle hyttene i bestemte område i kommunen og konsentrere dei i grender eller felt. På den måten kunne ein tilpasse seg landskapet, unngå konflik-



Figur 9.5.1  
*Uheldig hyttebygging kan skjemme landskapet.*<sup>27</sup>

<sup>26</sup>GP Saltdal, s. 250.

<sup>27</sup>GP Saltdal har med utdrag frå Anker, Erik: *Hytteområder - en veiledning i planlegging*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo 1967.

tar til allmenne friluftssinteresser, og få til ordningar for vassforsyning og avløp. Dette var gangbare prinsipp som òg departementet tilrådde.

Dei vel 150 hyttene ein tenkte seg i Eid skulle byggast i tre område, halvparten av dei i Hjelmelandsdalen i kombinasjon med turistbedrift og løyper og anlegg for turgåing og vinteridrett, og resten i to andre sidedalar. Ved å samle hyttene i sju område rundt gamle setergreider kunne ein ta vare på natur- og kulturlandskapet som grunnlag for å oppretthalde seterdrifta og jordbruket.

I Saltdal viste planen to mindre areal på statens grunn. Generalplanutvalet meinte at framtidig hyttebygging primært burde skje på privat grunn. Det blei foreslått å gje støtte til utmarksplanlegging for større område. Planen for Stranda behandla turistanlegg og viste fleire hyttefelt i soneplanane for Hevsdalen, Liabygda og Geiranger. Ørland viste ikkje hytteområde, men ein ønskte hytter bare på øyane Storfosna og Kråkvåg.

## 9.6 Tilrettelegging for bilbruk og omtanke for mjuke trafikantar

Planane tok utgangspunkt i tendensen i tida med aukande reiseverksemd og meir bilbruk. Etter at bilsalet var frigjeve i 1960 hadde arbeidet med Norsk Vegplan starta i 1964. Stortingsmeldinga om regionalpolitikken såg det ikkje som realistisk å oppretthalde busettingsstrukturen fullt ut, men *"bruken av egen bil har ført til en betydelig økning i valgfriheten når det gjelder boligens plassering."*<sup>28</sup>

Planane kommenterte stort sett ikkje denne utviklinga, og reiste ingen spørsmål ved ho. Men planane tok sikte på å gje eit godt transporttilbod til alle og å bøte på problem som fylgde med bilbruken. Kollektivtransport og tilrettelegging for mjuke trafikantar var viktig. Planane behandla transportspørsmåla ulikt, og det blei fremma meir eller mindre omfattande forslag ut frå forholda og problema i kvar kommune.

### Vegplanane var ofte ambisiøse

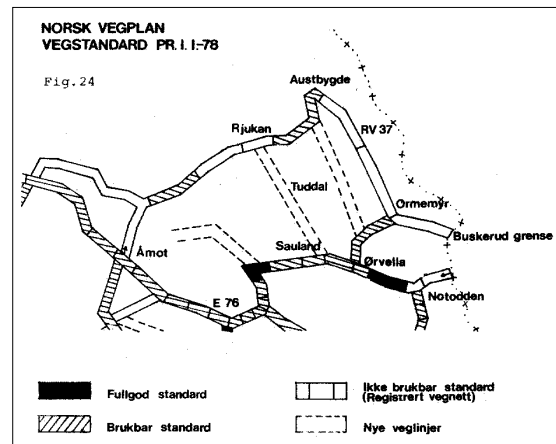
Blant anna ut frå prognosane i Norsk Vegplan rekna ein med stor auke i biltrafikken, i Eid godt og vel dobling på viktige vegstrekningar i løpet av planperioden. Mykje av dette ville vere lokaltrafikk, delvis som resultat av utbygging i grendesamfunna, men òg gjennomgangstrafikk aust - vest og sør - nord. Ut over nødvendige utbetringar og mindre omleggingar av riksvegane i samsvar med vegvesenets planar, er det foreslått ny samankopling av dei i Nordfjordeid etter planperioden. Tanken om omkøyingsveg forbi tettstadene og eit hierarkisk vegsystem er nyansert og tilpassa den aktuelle situasjonen, og gjev ikkje særleg omfattande planar.

I Saltdal var E6 gjennom tettstadene det største problemet. Vegen var delvis utbetra, men særleg mellom Rognan og Røkland var standarden dårleg og mykje rand-

<sup>28</sup>St. meld. nr. 27 (1971-72) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*, s. 75.



Figur 9.6.2  
Norsk Vegplan for Øvre Telemark viste bare delvis opprusting av RV 37 til brukbar standard innan 1978.



ard; likevel blei det sett av trasé for framtidig omlegging utanom Stranda tettstad og Hellesylt, begge med grunngeving om tryggleik og miljøforhold i tettstadene. Begge desse prosjekta var omfattande og låg langt fram i tid. Ein idé om ny veg over Flofjellet frå Hellesylt til Stryn er nemnd, men prosjektet var uaktuelt i planperioden.

Kommunikasjonane i Tinn blei behandla på grunnlag av NOU 1972:9 og Norsk Vegplan. Det viktigaste var å betre vegsambandet til det sentrale austlandsområdet, særleg for å gjere kommunen attraktiv for næringsliv og turisme. Norsk Vegplan hadde gått inn for opprusting av RV 37 til brukbar standard. På grunnlag av dette og NVP II for Rjukan utarbeidde vegvesenet eit investeringsprogram for perioden 1975-1985. Soneplanane viser forslag ut over desse rammene. I tillegg peiker planen på at ei utbetring av vegen sørover frå Rjukan til Sauland vil vere viktig for turismen i Gaustaområdet, og elles gje kortare reisetid til nedre Telemark og Notodden. Ny veg langs vestsida av Tinnsjøen er omtalt, utan å trekke konklusjonar. Argumentet for ein slik veg var redusert reisetid til Kongsberg, men samtidig er det peikt på at vegen vil redusere grunnlaget for vidare drift av Rjukanbanen.

Ørland var primært avhengig av sjøverts samband over Trondheimsfjorden. Planen behandla ikkje vegsystemet ut over å vise til regionplanens føresetnad om å legge byggeområda i tilknytning til eksisterande og planlagt vegnett.

Med utgangspunkt i den aukande biltransporten fremma planane stort sett forslag til forbetringar av vegsystema ut frå ønske om betre og raskare tilgjenge. Samtidig var tryggleik og trafikkmiljø grunngeving for fleire av forslaga; det gjeld omleggingar utanom tettstadene. Stort sett fylgde forslaga vegvesenets planar, men i fleire tilfelle blei det sett av traséar for vegar ein ikkje kunne rekne med å få gjennomført i planperioden. Dei fleste planane må karakteriserast som nøkterne ved at dei er rimelege i omfang og det er gjort klart korleis dei stod i forhold til vegvesenets planar og investeringsprogram. På den andre sida viser nokre av dei til dels større ambisjonar enn det statlege føringar gav grunnlag for.

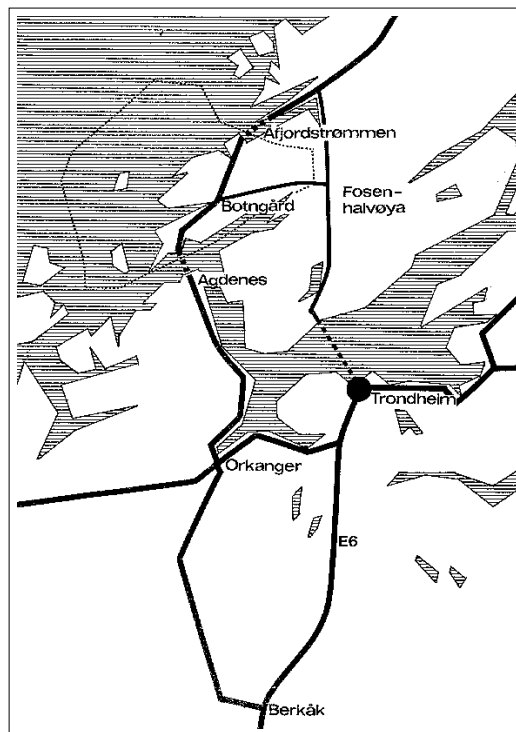
## Kollektivtransporten var supplement til bilen

Planen for Eid behandla kollektive transportmiddel som passasjer- og godsruiter, ferjer og båtruter. I motsetnad til vanleg tendens rekna ein det som realistisk med auke i kollektive arbeids-, skole- og turistreiser. Det einast konkrete forslaget for kollektivtransporten var ny rutebilstasjon i Nordfjordeid. Flytransport er kommentert med tilvising til ny flyplass i nabokommunen.

I Saltdal var jernbanen viktig, særleg for godstransporten til og frå industrien. Det var etablert sidespor til industriområda på Rognan. Planen viste ingen fysiske tiltak for jernbanen. NSBs langtidsplan fram til 1980 med endringar i stasjonsmønsteret og i person- og godstransporten såg ikkje ut til å endre ruteoppbygginga med stasjonar i Rognan, Røklund og Lønsdal. Planen omtalte busstrafikken og sjøtransporten, men fremma ikkje forslag til endringar ut over utbetring av kaianlegget ved Rognan. Rognan hadde ein småflyplass, men det blei ikkje foreslått nye tiltak der.

I Stranda var kollektivtransport viktig på grunn av kommunens topografi. Likevel er det ikkje foreslått tiltak for båt- og ferjetrafikken eller busstransporten ut over nytt ferjeleie i forlenging av riksvegen på nordsida av fjorden for å korte ned ferjestrekningane.

For Ørland var det ein ulempe at all transport sørfrå til Fosen måtte gå via Trondheim, og det blei i tråd med skisser i Norsk Vegplan og Trøndelagskomitéens innstilling foreslått ferjesamband mellom Brekstad og Agdenes som ville gje ei ny trans-



Figur 9.6.3  
Nytt ferjesamband frå  
Brekstad til Agdenes ville  
gje kortare reiser sørover  
og til Trondheim.

portåre til Orkdalsregionen. Planen tok òg opp spørsmålet om raskare passasjerbåtar og palleskip til og frå Trondheim. Det er drøfta mogleg flysamband med Hitra og Frøya når det kom flyplass der.

I Tinn var det uvisse om framtidig persontransport på Tinnsjøferja og jernbanen. Norsk Hydro ønskte ikkje å frakte passasjerar på ferja, og NSB hadde planar om å avvikle persontransporten frå Notodden. Kommunale og fylkeskommunale instansar gjekk inn for å oppretthalde persontransporten på jernbanen og ferja. Det hadde vore gjort ei eiga utgreiing om småflyplass i kommunen. Men passasjergrunnlaget ville bli for lite, og planen tilrådde å støtte bygging av småflyplass på Notodden.

Planane for kollektivtransporten gjekk ut på å sikre god og rask transport der det ikkje var andre alternativ, som dei forbetra ferjesambanda i Stranda og nytt samband sørover frå Ørland, og å gje dei som ikkje hadde tilgang til biltransport, eit brukbart tilbod. Det er ikkje reist spørsmål om sterkare satsing på kollektivtransport som alternativ til vegprosjekt. I Saltdal var industriens bruk av jernbane eit viktig element. Når fire av planane tok for seg flysamband, tyder det på at ein trudde lokal flytransport ville bli viktigare i framtida.

## Vekt på mjuke trafikantar

Omsynet til tilgjenge og tryggleik for dei mjuke trafikantane er vektlagt sterkt. Dette er gjort meir eller mindre omfattande greie for generelt i planane, og er stort sett gjennomført etter prinsippa om korte avstandar mellom boligar, sentrumsfunksjonar, skolar og friområde, lokalisering av ulike funksjonar på same side av hovudvegar, og separering og differensiering med gang og sykkelvegar. Planen for Nordfjordeid la i tillegg vekt på støyproblema forbi skole og institusjonsområda og foreslo støyskjerming.

## 9.7 Orden på dei tekniske anlegga

Alle planane tok for seg vegar, vassforsyning, avløp, renovasjon og kraftforsyning, og dei fleste hadde med telekommunikasjonar. Dei overordna vegane er omtalte i forrige delkapittel. I tillegg til det som går fram der, hadde Eid planar for nokre kommunale vegar. Elles var vegar ein del av soneplanane og dermed klargjering av byggeområde.

Alle kommunane stod overfor store oppgåver innan teknisk infrastruktur elles. Dei fleste tettstadene og grendene hadde meir eller mindre tilfredsstillande vassforsyning. Men i Ørland, som hadde nokså spreidd busetting, var 40 % av husstandane ikkje knytte til offentleg eller felles vassverk, blant anna på Kråkvåg og Storfosna. I Stranda mangla Strandadalen og Geiranger vassverk. Andre stader var anlegga ufullstendige, og kunne i alle fall ikkje dekke opp nye utbyggingar.

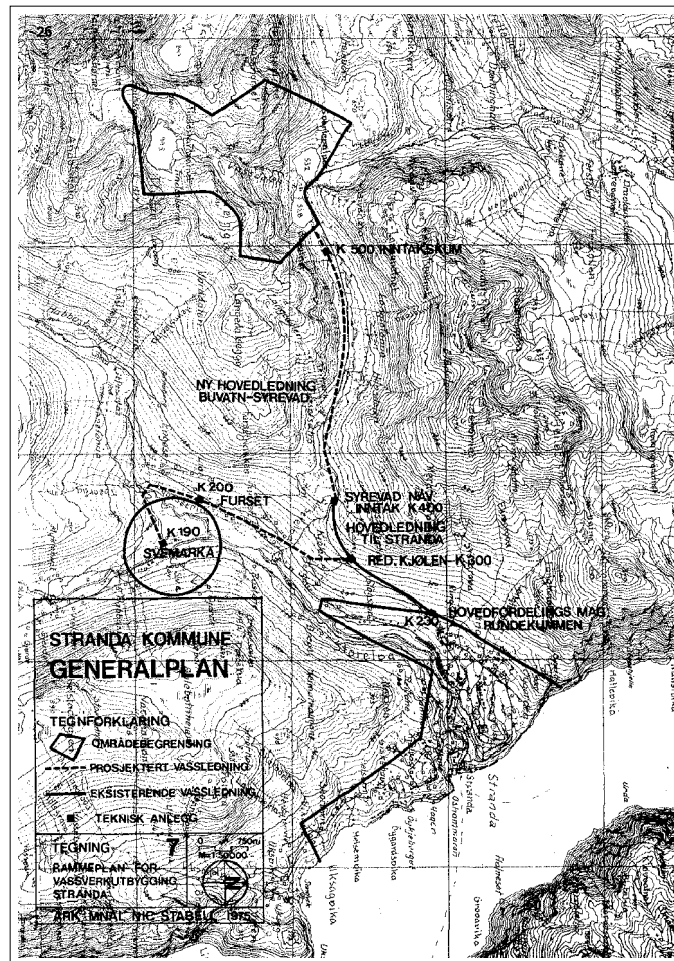
Vasskvaliteten i dei eksisterande anlegga var for det meste tilfredsstillande, med unntak for Ørland. Der var det av den grunn tatt initiativ til utgreiing av vassforsyning frå Bjugn. I Saltdal og Tinn kunne det bli aktuelt med restriksjonar på bruken av områda i nedslagsfelt. Vasskjeldene hadde stort sett nok vatn, men røyrcapasiteten var for dårleg fleire stader. Planen for Tinn fortel om behov for omfattande utbetringar i



Rjukan, Miland og Austbygde, og det var viktig å verne vasskjelder og nedslagsområde mot forureiningar.

Avløpa gjekk dei fleste stadene ureinska ut i fjordar eller vassdrag. I Eid, Saltdal, Tinn og Ørland gjekk planane for oppgradering av anlegga ut på å samle avløpa og bygge reinseanlegg. Såleis hadde Eid utarbeidd planar for slike anlegg i alle tettstadene og grendene. Saltdal hadde planar for Rognan og Røkland, og i Tinn var det òg behov for utbetringar som saman med vassforsyninga ville bli eit stort løft for kommunen. I Ørland var mykje gjort, men i delar av den spreidde busettinga fanst ikkje tilfredsstillande løysingar; i tettstadene var det bare Brekstad som hadde brukbart utbygd system som Opphaug skulle koplatt på. Uthaug skulle ha eige anlegg med djupvassutslepp i sjøen. I Stranda tettstad, der det var mange eksisterande utslepp på djupt vatn i fjorden, hadde ein ingen planar om å kople systema saman og redusere talet på utslepp.

Avfallshandteringa var for det meste utilfredsstillande i kommunane. Tvungen renovasjon var innført i ein del stader, og det blei vurdert å utvide ordninga til å gjelde i det minste alle tettstadene. Eksisterande fyllplassar låg gjerne uheldig til i



Figur 9.7.1  
*Eksempel på rammeplan  
for vassverktbygging i  
Stranda tettstad.*

forhold til busetnad eller natur, og kapasiteten var i ferd med å nå ei grense. Avfallsmengdene var generelt aukande i kommunane. I tillegg auka avfallsmengda frå hytter og turistanlegg sterkt, og måtte takast med i planane.<sup>29</sup> Fire av kommunane tenkte samarbeid med nabokommunar om framtidig renovasjonsordning, men endelege planar og vedtak var ikkje klare. Tinn låg for langt unna tyngre busetnad i nabokommunar til at samarbeid var aktuelt; tanken var eit større anlegg med avfallsbehandling. I Eid og Stranda tenkte ein på sortering, resirkulering og kompostering.<sup>30</sup> I Ørland var det aktuelt med behandlingsanlegg for kloakkslam fordi store delar av den spreidde busetnaden måtte basere seg på septiktankar.

Det einaste forslaget til tiltak for kraftforsyning og telekommunikasjonar gjeld Stranda som hadde fire lokale kraftverk i tilknytning til tettstadene. Desse burde samordnast og få eit samla distribusjonsnett; ein komité var nedsett for å utgreie spørsmålet.

Mange stader hadde utbygging i grender og tettstader skjedd over tid utan at ein fullt ut hadde ordna den tekniske infrastrukturen, nettopp slik det var omtalt i forarbeida til bygningslova som eit viktig grunnlag for planlegging i landkommunane: *"Vann og særleg kloakkspørsmålet er i de senere år vokset til svære dimensjoner, især utenfor de sentrale strøk ..."*<sup>31</sup> Samtidig stod kommunane for store utbyggingsoppgåver som ville kreve gode kommunaltekniske anlegg. Det er på den bakgrunnen lett å forstå den store vekta planane la på slike spørsmål. Arbeid med utbetningsplanar hadde starta opp, og ein god del var gjennomført for vassforsyning og avløp. Men det var framleis store oppgåver som venta for å få ordna opp i forholda. Løysingane for vatn og avløp fylgde vanlege prinsipp med samling i større anlegg for å ha kontroll med forsyning og forureiningar. For renovasjon hadde kommunane kome kortare i planlegginga og stod samtidig overfor større problem med stadig aukande avfallsmengder. Ein tenkte seg store anlegg gjennom interkommunalt samarbeid for å kunne behandle avfallet meir avansert og ha kontroll med forureiningar. Gjennomføringa av dei tekniske anlegga ville kreve store ressursar og streng prioritering.

## 9.8 Byggeoppgåvene - oppsummering

Som resultat av velferdsutviklinga, strukturendringar i næringslivet og veksten i selsetting og befolkning, stod ein overfor store byggeoppgåver som generalplanane skulle legge til rette for og kommunane delvis ha ansvar for gjennomføringa av.

Boligar var det mest arealkrevande; ein skulle både betre den generelle bustandarden og sikre boligar for alle. Boligpolitikken var både eit resultat av folkevekst og endringar i familiestrukturen og eit verkemiddel for å skaffe fleire innbyggjarar. I ein situasjon med avgrensa tilgang på konfliktfrie byggeområde drøftar planane alternative hustypar og argumenterer for høgare utnytting enn den tradisjonelle eineboligen.

<sup>29</sup> GP Tinn, s. 138.

<sup>30</sup> GP Eid, s. 151.

<sup>31</sup> Heiberg-komitéen, s. 48.

Bak dette låg òg argument om utbyggingsøkonomi og korte avstandar til skolar, lokal service etc.

Industrien kravde òg stor plass; med uvisse om og kva slag industri ein kunne få til kommunen blei det lagt ut til dels mykje større areal enn utrekningane viste behov for. I tillegg til store areal ved kommunesentra, la ein til rette for mindre verksemdar i dei andre tettstadene og grendene. Romsleige industriområde var del av kommunanes strategi for å lokke til seg bedrifter.

Skole, helsestell, eldreomsorg og andre offentlege tenester var i sterk utbygging i perioden. Stort sett var kommunane godt førebudde ved at mange utbyggingar var gjennomførte eller i oppstartingsfasen, og det var sikra areal for det som skulle skje vidare. Unntaket er institusjonar for barn under skolepliktig alder. Konsulentane argumenterte for barnehagar, vesentleg ut frå omsynet til borna, mens kommunane nølte med å sette opp mål og foreslå planar. Bare i nokre få tilfelle er det eksplisitt peikt på lokalisering av eventuelle institusjonar.

Med handel og anna privat service i sterkt vekst, er forretnings- og sentrumsområda grundig behandla i planane. Det er med nokre unntak likevel ikkje påvist særleg store arealbehov ut over eksisterande; det hadde samanheng med rasjonaliseringar i varehandelen som ville gje større omsetnad per arealeining og tilsett. Andre vegen verka auka bilbruk og krav om større parkeringsareal.

Turismen er lite eksplisitt behandla; bare nokre stader er det lagt til rette for større turistverksemdar. I planane for Eid, Saltdal og til dels Stranda er hyttebygging som del av friluftslivet og turismen eit nokså viktig element med utpeikte hytteområde. I moglege konflikhtar med natur- og landskapsomsyn og det allmenne tur- og friluftslivet var løysinga å bygge hytter nokså konsentrert i felt.

Med bilisme og effektivitetskrav var vegbygging viktig i dei fleste planane. Dei foreslåtte løysingane gjekk til dels ut over forslaga i Norsk Vegplan; stort sett opplyste planane om dette og har grunngjeving om å sikre trasé for framtida. Kollektivtransporten er ikkje tilsvarende grundig behandla, men framstod som viktig i den samla transporten. Likevel er han tydeleg tenkt som eit supplement til bilbruken for dei som ikkje disponerer bil, eller der ferje eller jernbane var einaste alternativ eller ville gje enklare transport. For eksempel ville nytt ferjesamband over Trondheimsfjorden korte inn reisestrekninga både sørover og til Trondheim. Når fleire av planane drøfta flytransport, viser det stor tru på framtidig luftfart.

Planane er nokså konsekvente i tilrettelegging for gang og sykkeltrafikk etter prinsippa om korte avstandar mellom ulike funksjonar og eigne traséar slik det går fram av neste kapittel.

Alle kommunane stod overfor store oppgåver i utbygging av vassforsynings-, avløps- og renovasjonsanlegg. Ein del var gjort nokre stader, men mykje var på etter-skot i forhold til vekst og bygging som hadde skjedd, og ein var i alle fall ikkje i stand til å ta mot den planlagde utviklinga utan store utbyggingar av anlegga. For vassforsyninga måtte ein fleire stader ta i bruk nye vasskjelder, og for avløpet baserte ein seg stort sett på samla anlegg med reinsing og utslepp i fjord eller sjø. Også for renovasjonen la ein opp til samla anlegg, gjerne i samarbeid med nabokommunar.

# Kapittel 10

## Grendene og tettstadene i endring

### 10.1 Tettstadidealet - kva var viktig?

Eid, Saltdal, Stranda og Tinn hadde soneplanar for tettstader, grender og byggeområde som del av generalplanen. Fleire av soneplanane bygger på tidlegare eller samtidig arbeid med reguleringsplanar. I Ørland er hovudtrekka i arealbruken i byggeområda viste direkte på generalplankartet for heile kommunen; også dette bygger på ferdige reguleringsplanar eller samtidig detaljplanarbeid. Det var altså nær samheng mellom oversikts- og detaljplanlegginga mange stader. Forenkla framstilling av soneplanane og samanstilling av reguleringsplanane er med i *Vedlegg 1 Kort om kommunane og generalplanane*.

Grunnlaget for planane var å ordne forholda for den veksten kommunesenter og større tettstader var inne i, og å stabilisere busettinga i andre delar av kommunen ved å legge til rette for lokal service, boligbygging og arbeidsplassar. Nic Stabell har i ettertid oppsummert kva som var problema og ønska bak utforminga av slike bygdebyar.<sup>1</sup> Generelt hadde kommunane ønske om: 1) å få ordna hovudvegane etter kommunale og private interesser ved å legge riksvegen som hovudgate gjennom tettstaden i staden for utanom, 2) oppdatere planane i forhold til endra føresetnader, 3) hindre utvidingar av sjenerande industri i sentrum for å sikre areal til sentrumsfunksjonar, 4) få styring med oljeselskapas oppkjøp av sentrumstomter til bensinstasjonar; dette verka prisdrivande, 5) revidere planar der tilbaketrekke byggelinjer og dårleg tilpassing til eigedomsforholda vanskeleggjorde nybygg, 6) skaffe plass til utviding av eksisterande forretningar eller planar om nye kjøpesenter, 7) få legalisert ved reguleringsplanar i ettertid bygningar som var bygde i strid med gjeldande planar.

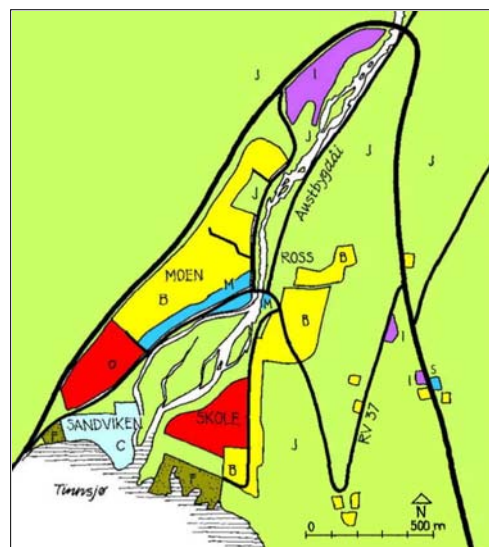
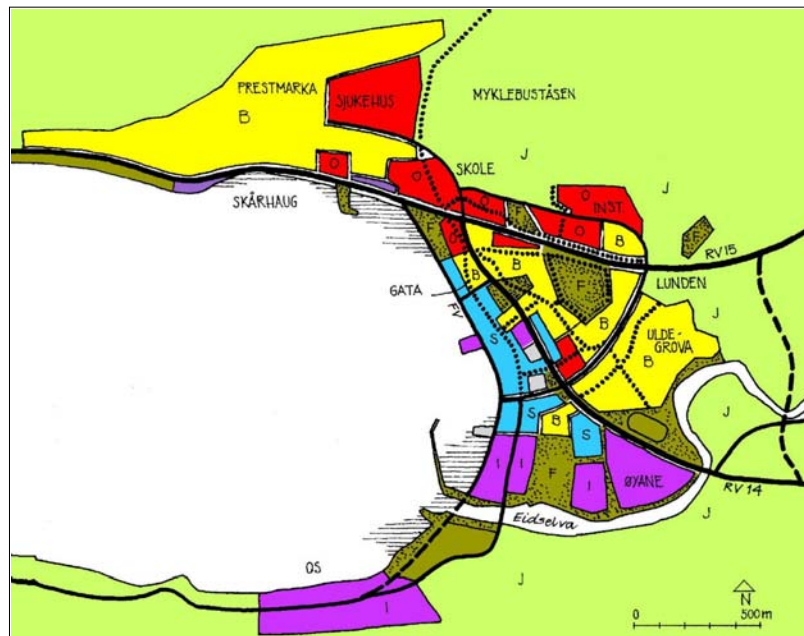
Fagfolka var òg opptatt av vegsystema, der differensiering og separering var stikkorda, og av arealbruken, der det var om å gjere å regulere etter funksjon, også for landbruket. Ein såg tidleg den konflikten som låg i ønsket om hovudveg gjennom tettstaden; han burde løysast med omkøyringsveg og samtidig hindre at nye verksemdar kom til langs den nye veggen.

Det var dessutan viktig å ta vare på og utvikle stadens eigenart med omsyn til bygningsmiljø, landskap etc. I forestillinga om tettstaden møttest to oppfatningar. For det eine var det reaksjonar på tidlegare tiders stivbeinte planmønster, blant anna slik ein såg det i planane frå Brente steders regulering under krigen. "*Man ønsket en friere gateføring, mere brukbare plassdannelse og en ledigere utforming av bebyggelsen både i plan og høyder.*"<sup>2</sup> For det andre såg ein gjerne på tettstaden som resultat av ei utvikling utan samla plan. I departementets vegleing heitte det blant anna " ... *men*

---

<sup>1</sup> Stabell, Nic (1985): "*Bygdebyen på tegnebordet. Idealer som formet etterkrigstettstedet*". Upublisert artikkel. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, s. 14 ff.

<sup>2</sup> Stabell, Nic (1985), s. 7.



Figur 10.1.1  
 Eksempel på soneplanar: Kommunesenteret Nordfjordeid i Eid med nok-så konsentrert utnytting over, og Austbygde i Tinn med meir spreidd utbygging til høgre.

dessverre har altfor mange bygdesentra grodd opp uten plan og uten tanke på det endelige resultat." <sup>3</sup>

Eid, Stranda og Tinn formulerte overordna målsettingar for soneplanane som òg er viktige for å forstå tenkemåten. Målsettingane var stort sett samanfallande i dei tre kommunane. Dei handlar om arealbruk og lokalisering, servicenivå, kostnader og tra-

<sup>3</sup> Dette kjem blant anna fram i Johnsen, Yngvar (1968): *Planlegging. Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?* Kommunaldepartementet, s. 17.

fikkforhold.<sup>4</sup> I Saltdal, der målsettingar var meir direkte knytte til kvar av dei to soneplanane, gjekk dei delvis på tilsvarande omsyn, men hadde i tillegg ønske om senter med " ... kulturelle institusjoner og forlystelsessteder ... og en viss boligmasse i sentrum for å tilgodese de som ønsker slik bolig og for å gjøre sentrum mindre "dødt"<sup>5</sup>. I Ørland, som ikkje hadde soneplanar, finn ein tilsvarande målsettingar og haldningar elles i planen.

Målsettingane gav eit samla "ideal" om tettare og mindre areal- og kostnadskravande bygging, styrking av lokale bygdesenter, nærleik til service og skolar, befolkningsgrunnlag for ulike funksjonar, og ikkje minst om betre trafikkforhold og trafikktryggleik. I tillegg var det i tilknytning til boliglokalisering understreka tilpassing til landskap, og for Tinn er spesielt solforhold peikt på som viktig moment. Ut frå dette kan ein dra ut nokre sider ved planane som blir undersøkte og drøfta i dette delkapitlet.

Dei stadene det blei utarbeidd planar for, er svært ulike i situasjon, storleik og utforming. Dei spenner frå kommunesenter med regional funksjon og fleire tusen innbyggjarar, til små tilløp til bygdesenter med skole, butikk og postopneri, som i Hovin. Dei fleste er tettstader eller tettstaddanningar med boligar, skole, butikk, arbeidsplassar, og ulike funksjonar elles.

## Korte avstandar

Dei felles målsettingane for soneplanane som uttrykker klarast forholdet til avstand finn ein i planen for Stranda. Spreidd utbygging gjev lang avstand til skole, forretningar og andre tenester. Det er særleg dei som ikkje disponerer bil, dvs. barn, husmødre og eldre, som får ulempe med dette. Befolkningsgrunnlaget for kollektivtransport, forretningar etc. blir svakare. I tillegg får ein vanskelegare og farlegare trafikkforhold, ikkje minst med tanke på barns skoleveg. Både investeringar til vegar, leidningsnett, gatelyst etc., og driftsutgiftene for transport og ulike tenester, blir høgare. Kommunaløkonomisk sett må det vere viktig å fastlegge utbygginga slik at ein får full nytte av investeringane, og rasjonell drift, vedlikehald og tenesteyting.<sup>6</sup>

I Tinn ønskte ein i tillegg å "bygge ut sentrumsfunksjonene slik at de er mest mulig sentrale for alle i influensområdet."<sup>7</sup> Der hadde mindre konsentrert boligbygging vest og aust for sentrum gjort det vanskeleg å etablere felles servicefunksjonar i rimeleg gangavstand for alle. I Nordfjordeid var ei av målsettingane at "Spreiing av foretningsbygg i tettstaden bør ein unngå. Siktemålet bør vere å konsentrere foretningsverksemdar langs "Gata".<sup>8</sup>

Ut frå ønsket om tettstadmønster og -utforming som gav folk lett og trygt tilgjenge til skole, forretningar etc., og dermed styrkt befolkningsgrunnlag for fellesfunksjonar, kombinert med omsyn til med investerings- og driftskostnader, var spør-

<sup>4</sup> Blant anna i GP Eid, s. 127.

<sup>5</sup> GP Saltdal, s. 249.

<sup>6</sup> GP Stranda hefte 6, s. 5 f.

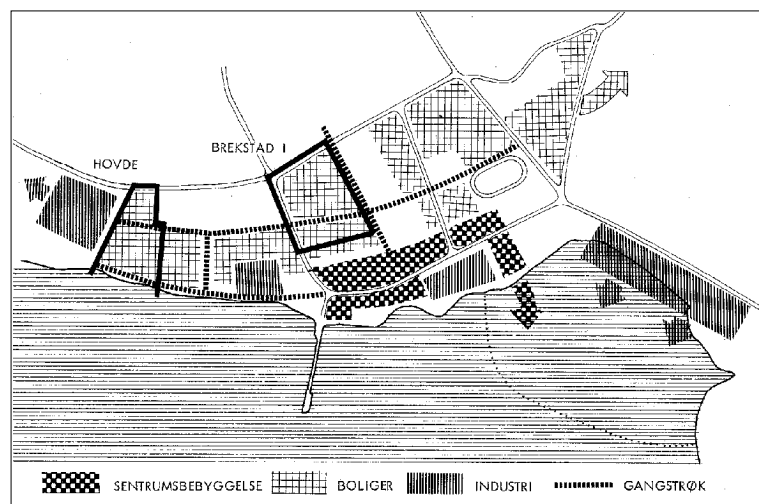
<sup>7</sup> GP Tinn, s. 160.

<sup>8</sup> GP Eid, s. 132.

målet å finne høvelege areal og utnytte dei effektivt. I ulik grad og på ulike måtar var det topografi, jordvern, naturområde og solforhold som var med på å styre lokaliseringa. Jordvernet blir nærare behandla i neste delkapittel. Vidare var det spørsmål om kva avstandskrav som skulle vere for ulike funksjonar; industri- og større arbeidsplassområde kunne ligge lengre unna enn for eksempel skole og service.

Når ein fekk til planar med samla funksjonar mange stader, var det fordi det var tilgjengelege byggeareal med små eller ingen konflikter til andre interesser. Det gjeld delvis kommunesentra som bygde på tidlegare planar der for eksempel jordvernet ikkje hadde vore så viktig, og det gjeld nokre av dei mindre stadene. I Brekstad var strategien å utvide tettstaden, og spare areal gjennom tett utbygging; der var ikkje tilgjengelege areal utan konflikt. I dei andre kommunesentra var strategien å utnytte eksisterande byggeområde meir effektivt ved fortettingar og utvidingar av byggeområda, og i tillegg finne nye område i rimeleg avstand frå sentrum og institusjonar. I Nordfjordeid, Stranda tettstad og Rjukan var det aktuelle område for direkte utviding av tettstaden utan for store konflikter. I Rognan måtte ein litt lengre bort frå sentrum for å finne høvelege areal for nye bolig- og institusjonsområde.

For dei mindre stadene, der det ikkje på same måten var etablert eit mønster gjennom tidlegare planar og utbygging, var terskelen for å gå inn i arealkonflikter høgare. Nokre stader, som for eksempel i Mogrenda og Stårheim i Eid, Liabygda i Stranda og Miland og Mæl i Tinn, var det mogleg å finne byggeområde som gav samla tettstader. Andre stader måtte ein finne kompromiss og gå med på boligområde eit stykke unna tettstaden.



Figur 10.1.2

*I Brekstad var strategien å halde tettstaden samla med tett utbygging og avgrensa mot landbruket. Framtidig utviding skulle skje utan å "hoppe over" areal.*

## Jordvernet bestemte

Jordvernet var den viktigaste faktoren som verka inn på lokalisering og val av byggeområde. Sjølv sagt var topografi og terrengforhold i utgangspunktet avgjerande i forhold til om arealet var byggbart eller ikkje, men ein kunne strekke seg lang for å ta i bruk skrått og kupert terreng, som for eksempel i Rjukan, der òg solforholda var viktig for boligar. Omsyn til landskapskarakter kom òg fram som viktig fleire stader; for eksempel blei plassering og avgrensing av boligområde i Haugen/Naustdal vurdert nøye i forhold til landskapet.

Dei felles målsettingane for soneplanane i Eid uttrykte det prinsippet som var utgangspunkt i alle kommunane: *"Unngå utbygging på dyrka jord/dyrkingsjord. Særleg redusere den spreidde utbygginga av bustader. I staden samle bustader i egne bustadfelt tilknytta bygdesentra."*<sup>9</sup> Ein måtte i tillegg vere på vakt overfor det kjøpepresset spreidde boligar i landbruksmiljøa kunne skape: *"Landbruksarealene som støtter opp mot utbygde områder vil lett kunne få status som mulige ekspansjonsareal for bebyggelsen. Differensen mellom arealenes tomteverdi og deres bruksverdi i produksjonssammenheng gjør det fristende for grunneieren å selge."*<sup>10</sup> Det kunne samla sett vere fornuftig å omdisponere litt dyrka jord i eller inntil etablerte byggeområde. *"Ut fra en helhetsvurdering vil det være bedre å ofre noe jordbruksland i nær tilknytning til sentrene enn å tillate spredning av utbygging over et større areal."*<sup>11</sup>

Strategiane for å unngå, eller i alle fall redusere nedbygginga av verdifulle landbruksareal var 1) å finne andre areal med akseptabel lokalisering, 2) om nødvendig ta i bruk små og/eller kuperte areal som var mindre eigna til effektivt landbruk, 3) avgrense tettstaden klart mot landbruksområda for å unngå seinare press, og 4) auke utnyttingsgraden i forhold til det ein var vande med i kommunen. Ein måtte bruke kombinasjonar av desse måtane i dei store kommunesentra, mens ein i mange av dei små stadene i større grad kunne finne konfliktfrie areal.

Størst problem hadde ein i Ørland. Der var få eller ingen konfliktfrie areal tilgjengelege, og strategien blei effektiv arealutnytting i tettstadene, særleg i Brekstad, redusert spreidd bygging i jordbruksområda, nytt boligområde på impediment i Ottersbo, ca. 5 km frå Opphaug, og utfylling av industriareal i strandsona. Valet av areal fylgde landbruksstyresmaktens tilråding ut frå kva som var minst verdifullt for produksjonen. Bak valet av Ottersbo låg òg eit ønske om romslegare boligområde enn i Brekstad.<sup>12</sup> Som det vil gå fram seinare i kapitlet, kan ein stille spørsmål med dimensjoneringa av industri- og sentrumsareal.

I Stranda tettstad var det vanskeleg å finne konfliktfrie areal i tettstaden. Løysinga gjekk ut på å bygge dei fleste boligane som utviding av tettstaden mot nordvest. I denne delen blei òg nytt skoleområde, forretningsområde og litt industri lagt inn, langt på veg i tråd med tidlegare reguleringsplanar. Det er ikkje opplyst kor store jordbruksareal som dermed blei omdisponerte, men etter det ein kan sjå på grunnlags-

<sup>9</sup> GP Eid, s. 127.

<sup>10</sup> GP Stranda hefte 6, s. 5.

<sup>11</sup> GP Stranda hefte 5, s. 36.

<sup>12</sup> Nic Stabell i samtale med meg 14.04.1997.



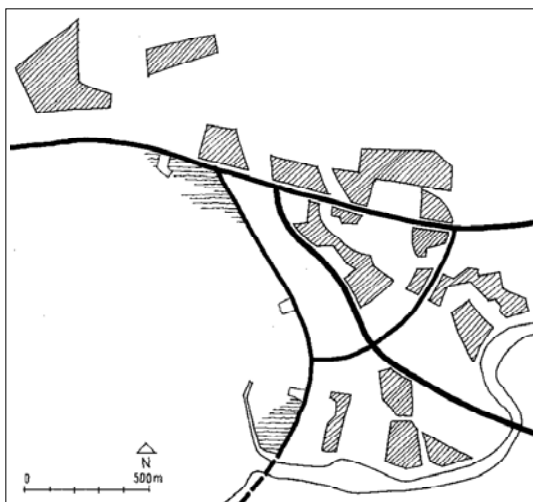
kartet for planen, var det nokså mykje. Ein kunne derfor ha tenkt seg at det hadde blitt lagt opp til sterkare utnytting enn vanlege eineboligar. Eit stort industriområde blei lokalisert på uproduktivt areal eit par km sørover.

Nordfjordeid hadde ein situasjon med mange mindre jordbruksareal innanfor tettstaden. Ved å nytte desse til boligbygging fekk ein samtidig etablert ei klarare avgrensing mot jordbruket austover. Vidare utvikling av tettstaden gjekk ut på institusjonar og boligar som ei forlenging nordover og industriområde eit stykke sørvest for sentrum på andre sida av Eidselva. Nokre av byggeområda var tenkte med høg utnytting; i lia i nord peikte planen på at det kunne ligge til rette for terrassehus.

I Rjukan var situasjonen i stor grad bestemt av topografien. Med avgrensa tilgang til nye byggeområde i det bratte terrenget var strategien litt utviding og fortetting av eksisterande boligområde, eit tett sentrum, og forlenging av bandbyen med nye bolig- og industriområde austover slik at han ville bli vel 7 km lang. Jordvernet påverka planen bare litt i aust i val av nytt boligområde.

I Rognan var det store tilgjengelege og regulerte byggeareal innanfor og nær inntil tettstaden, nesten 300 daa til bolig og 375 til industri. Det blei lagt ut vel 200 daa til bolig og 40 daa til institusjonar litt sørover. Lokalisering av desse områda blei gjort for å spare landbruksjord. I Røklund gav jordvernet ei forsterking av mønsteret med nokså spreidd bygging over ei strekning på omkring 2,5 km. Nokre mindre jordbruksareal gjekk med; dei var delvis kuperte og lite verdifulle for produksjon.

I dei mindre tettstadene og grendene satsa ein primært på å unngå bygging på dyrka eller dyrkbar jord. Dei fleste stadene hadde i alle fall skole og butikk, gjerne i krysset mellom hovudveg og sideveg, og boligar meir eller mindre spreidd i områda rundt. Mens det nokre stader fanst tilgjengelege areal for å etablere eller utvikle ein samla tettstad, måtte ein andre stader kompromisse med idealet om den tette staden. Den typiske situasjonen var då skole, butikk og eventuelt andre service- og fellesfunksjonar nokså samla, og boligfelt og eventuelle industriområde eit stykke unna.

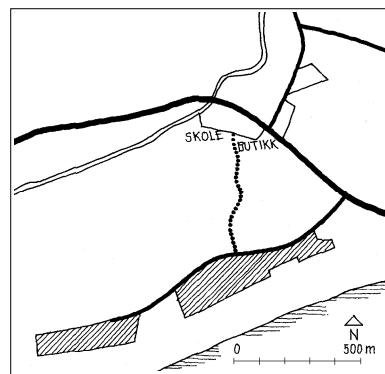
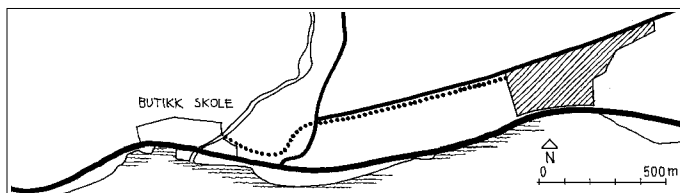


Figur 10.1.3  
*I Nordfjordeid tok ein i bruk til bygging små jordbruksareal innan tettstaden og utvida i lia i nord.*

I Haugen/Naustdal i Eid var det aktuelle boligområdet bare 6-700 meter sør for skole og sentrumsfunksjonar. Området låg slik til på ein ås at det måtte stillast strenge krav til avgrensing og utforming av utbygginga. I Stårheim måtte ein nesten 1,5 km aust-over frå skolen for å finne mindre lettdrive jord som aktuelt byggareal.

I Hellesylt i Stranda var jordvernspørsmålet lite aktuelt. Byggeareal blei ordna med boligområde i skråninga vest for sentrum og riksvegen, og utfylling i sjøen til industri, friområde etc. nær sentrum. I Geiranger derimot var omsynet til jordbruket saman med topografiske og landskapsmessige forhold avgjerande. I tillegg til næringsverdien var jordbruket som del av kulturlandskapet eit viktig grunnlag for turistnæringa.<sup>13</sup> Dermed fekk ein eit oppstykk planmønster med heller små byggeområde i sentrum og oppover den bratte lia langs vegen. Boligane tenkte ein seg nærast sentrum og skole. På dyrkajorda på øyra nær sentrum la ein opp til campingplass med grunngeving at det var populært med kombinasjon av teltplass og hesjer.

I Tinn var jordvern avgjerande for utforming av planane for Atrå og Austbygde. Atrå hadde frå før boligar spreidd, gjerne i mindre grupper, men eit nokså samla sentrum med skole, butikk og kyrkje. Nye boligar skulle kome som utviding av eitt eksisterande område og eitt nytt, nokre hundre meter frå sentrum. Det blei lagt ut eit nytt industriområde langs riksvegen. I framtida ville det vere tilgjengeleg store byggeområde mellom sentrum og Tinnsjøen. Austbygde hadde i større grad boligar og institusjonar samla nær sentrum, men skolen låg oppe i lia langt unna. Planen viser utviding av boligområda og ny skoletomt ved elveosen ca. éin km frå sentrum.



Figur 10.1.4  
I Stårheim (over) og Haugen/ Naustdal (til høgre) blei boligområde lagt eit stykke unna skole og sentrumsfunksjonar.

<sup>13</sup>I GP Stranda hefte 6, s. 19, er fylkesreguleringsarkitekt Ekroll sitert: "Jordbruk og turisme i Geiranger er som siamesiske tvillinger."

Dei omtalte strategiane for jordvern er gjennomførte med det resultat at nokså lite verdifullt jordbruksareal har gått med. Unntaket er dei store tettstadene, særleg Stranda, der alternativet ville ha vore å satse på mindre arealkrevande hustypar, bremse utbygginga og/eller satse på andre stader. I dei store tettstadene har ein stort sett greidd å halde på eit utbyggingsmønster i tråd med idealet om den tette tettstaden, men det har gått med litt dyrka jord. I dei mindre stadene er jordvernet gjennomført nesten fullt ut, og det har ein greidd utan ekstreme eksempel på spreieing av utbygginga og lange avstandar.

## Sonedelte og skjematiske planar?

### *Sonedelt arealbruk*

Når bygningslova av 1965 innførte prinsippet med sonedelt regulering av arealbruken, vesentleg ut frå funksjonelle formål, hadde det bakgrunn i funksjonalismens oppfatning av det funksjonsdelte tilværet og det fornuftige i å ordne det fysiske rom etter slike prinsipp. Det var i reguleringsplanen funksjonsdelinga blei gjennomført fullt ut. Generalplanen hadde ei grovare deling i byggeområde, jordbruks-, skogbruks- og naturområde, kommunikasjonsanlegg, og vass- og avløpsanlegg. Det formelle var om eit område skulle byggast på eller ikkje; dette kunne juridisk sikrast ved vedtekt. Når soneplanane opererte med omtrent dei same arealbruksformåla som reguleringsplanen, viser dei intensjonar om utforming som grunnlag for detaljplanarbeid, i tråd med lovparagrafen om generalplan.<sup>14</sup>

Nic Stabell reiste aldri tvil om sonedelt regulering som prinsipp. Tvert i mot har han peikt på behovet for klarare fastlegging av arealbruken. *"I disponeringen av tettstedsarealene var det viktig å få ryddet opp slik at en fikk reservert egne arealer for de ulike funksjonene, - boliger, forretninger, industri, offentlig bebyggelse (skoler, rådhus, aldersheim osv.)."*<sup>15</sup>

Frå tidlegare hadde det vore lite styring med funksjonane i tettstadene, anten dei hadde vakse fram på grunnlag av tidlegare planar eller var resultat av enkeltutbyggingar. Den gamle bygningslova regulerte fyrst og fremst vegar og bygningsmasse utan å styre bruken. Dermed var det blitt meir eller mindre funksjonsblanding innan delområde og innanfor korte avstandar. Spørsmålet er då på kva måte ein med dette utgangspunktet brukte sonedelingsprinsippet i planane, ikkje minst sett i forhold til ønsket om tette tettstader med korte avstandar. Med andre ord handlar det om eventuell funksjonsblanding innan eit areal og om kor grovmaska eller finmaska sonedeling blei gjennomført.

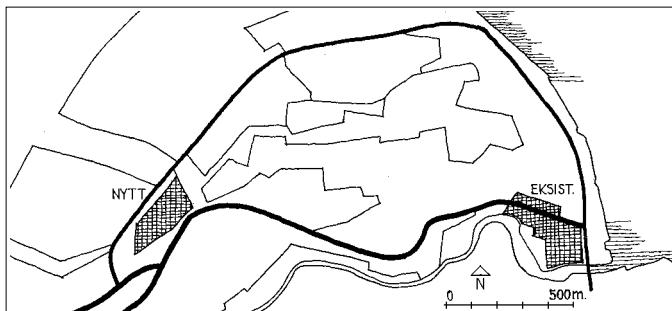
Alle planane tok sikte på å styrke tettstaden ved å konsentrere sentrumsfunksjonane, slik situasjonen var dei fleste stadene, og elles halde tettstaden mest mogleg samla. Argumenta gjekk på at eit samla sentrum stod sterkare i konkurranse med andre stader, og kunne gje eit betre tilbod. Det blei konkret åtvare mot spreieing av hande-

<sup>14</sup> "Generalplan skal tjene som rettleiing ved utarbeiding av reguleringsplaner." Bygningslova § 20, pkt. 1.

<sup>15</sup> Stabell, Nic (1985), s. 17.

len. På den andre sida var det ønskeleg med lokale tilbod nær boligane, altså daglegvarebutikkar andre stader i dei store tettstadene. Ikkje minst var det eit poeng i Rjukan der mange hadde lang veg til sentrum på grunn av bandbyforma. I fire av kommunesentra blei prinsippet med eitt hovudsenter og mindre lokale tilbod gjennomført. Men i Stranda tettstad kom ein til at det etablerte sentrum ikkje hadde plass for framtidig vekst, sjølv med utflytting av ein del industri frå området ved hamna, og la opp til nytt sentrum på Langlo. Dette burde primært brukast til daglegvaresenter, engrosandel, bilbransje og servicebedrifter.

Samtidig går det fram at ei viss funksjonsblanding i senterområda var aktuell. Det kunne vere naturleg med blant anna forretningar i fyrste etasje og kontor og boligar i andre. I planen for Nordfjordeid var intensjonen for området langs "Gata" ei " .. vidare utbygging av bustader saman med forretningar slik ein har det i dag. Her vil ein òg kunne lokalisere bygningar og lokale for andre naturlege sentrumsfunksjonar som sosiale institusjonar, møterom, utstillingslokale, kafear m.m. Ei avgrensa utbygging av arbeidsplassar med innslag av småindustri, handverk o.l. vil også kunne bli eit verdifullt tilskot til eit variert og tenesteytande sentrum." <sup>16</sup> Målsettinga for Saltdal er nemnt tidlegare. I Rognan blei det lagt ut stort forretningsområde i sentrum, i samsvar med den etablerte situasjonen. Det inneheldt forretningar, kontor, offentleg administrasjon og boligar. Sjølv om ein eventuell ekspansjon innan vare-



Figur 10.1.5  
I Stranda tettstad (over) la ein ut areal til nytt sentrumsområde i tillegg til det gamle. I Nordfjordeid (til høgre) satsa ein på eitt samla sentrum.

<sup>16</sup>GP Eid, s. 133.

handelen måtte ta i bruk boligar, kunne ein oppretthalde boligarealet " ... *da utnyttelsesgraden kan økes ved at gulvareal i 2. etasje i nye bygg tas i bruk for boliger.*"<sup>17</sup>

Når ein òg heldt fast ved det etablerte bolig- og institusjonsmønsteret, og la opp til fortetting og innfylling i tettstadene, var det med på å oppretthalde ei nokså finmaska sonedeling og korte avstandar.

For nye byggeområde blei situasjonen langt på veg annleis. Det handla om nokså store areal, anten til bolig, industri eller institusjonar. Men også dei nye bolig- og institusjonsområda prøvde ein å få til som ei kontinuerleg utviding av tettstaden, slik som for eksempel i Nordfjordeid og tettstadene i Ørland. Men, som me har sett, let det seg ikkje gjennomføre i alle tilfelle, og ein fekk byggeområde lengre vekk, regulert etter reine bruksformål. Den einaste nyanseringa som då kom inn var eventuell daglegvarebutikk og barnehage i eller inntil boligområda, anten ved at areal blei avsett eller at mogleg behov blei omtalt i planen som utgangspunkt for seinare regulering.

### *Omtanke for tredimensjonal forming*

Sjølve plankarta viser arealbruken med ulike byggeområde, transportsystem, friområde etc. Spørsmålet er kva føringar som elles blei gjeve for konkret utforming. Det går for det eine på lokalisering av byggeområde i forhold til eksisterande busetnad, landskap og terreng, og for det andre på prinsipp for utforming innan tettstaden og dei enkelte område.

I prinsippet med direkte utviding av tettstaden, ligg eit formingsideal i tillegg til dei funksjonelle og økonomiske aspekta; ei forestilling om ein samla tettstad og tydeleg avgrensing mot det rurale. Idealet om blant anna det tette boligområdet inntil sentrum kom utanfrå og "*Det var disse impulsene vi skulle føre videre i planlegging av tettstedet på norsk landsbygd.*"<sup>18</sup> I dei utbygde områda var det bygningsmessige rammer å halde seg til, mens i nye område stod ein overfor ein open situasjon der ein ikkje alltid visste framtidige behov. Det kunne vere uvisse, sjølv etter grundige utrekningar, om kva som konkret ville bli aktuelt å bygge og kor mykje areal som måtte til. Eksempel på dette kan vere Nordfjordeid der det både i generalplanen og i seinare reguleringsplanar blei arbeidd grundig med formspørsmål i sentrum, mens store institusjonsareal tett inntil sentrum blei behandla som rein arealdisponering.

For lokalisering og avgrensing av nye område meir fristilte frå tettstaden, var tilpassing til kultur- og naturlandskap eit overordna omsyn. I tillegg til vern av dyrka mark gjekk det på "*topografi, grunnforhold, vegetasjon, utsikt, fjernvirkning, byggehøyde.*"<sup>19</sup> Valet av byggeområde i tettstadene er i liten grad eksplisitt grunnngjeve med forholdet til naturlandskap; ein må lese det ut av planutforminga. Bare i Geiranger, der forholdet til landskapet generelt var viktig, er det sagt litt meir korleis det har vore med i konkret val av område.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup>GP Saltdal, s. 204.

<sup>18</sup>Stabell, Nic (1985), s. 19.

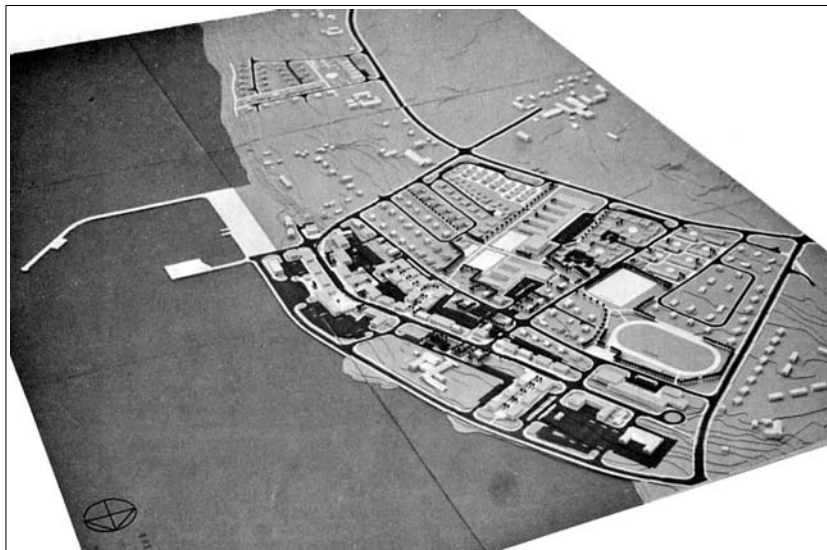
<sup>19</sup>GP Tinn, s. 110.

<sup>20</sup>GP Stranda hefte 6, s. 24.

Som grunnlag for konkret forming og utbygging er det for fleire område uttrykt tydelegare korleis landskapet må gje føringar. I planen for Haugen/Naustdal heiter det at *"Ved utbygginga av feltet bør kommunen ha for auge at den karakteristiske landskapssilhuetten av "Åsen" blir teken vare på. Bygningane bør derfor plasserast med omtanke."*<sup>21</sup> I planen for Geiranger er det sagt at i utbygginga av boligområdet *"må disse forhold vies stor oppmerksomhet og en må unngå at bebyggelsen kryper nedover skråningen og gir silhuett mot naturlandskapet bak."*<sup>22</sup>

I sjølve drøftingane og tilrådingane av boligtypar og tettleik ligg implisitt tanke på tredimensjonal utforming. Ein kan godt lese argumentasjonen for tettare utbygging enn eineboligar på stor tomt som uttrykk for eit anna formingsideal enn den tradisjonelle oppfatninga i kommunane. Dette blir kommentert meir litt seinare i dette kapitlet. Tilsvarende drøftingar som grunnlag for forming finn ein ikkje for sentrums-, industri- og institusjonsområde ut over det som ligg i spørsmåla om lokalisering og tettleik; utforminga måtte styrast gjennom detaljplanar og byggeprosjekt. Bare i planen for Saltdal er det omtalt prinsipp for tomteordning i industriområda som gjev nokre prinsipp for utforming.

Tydelegast finn ein haldningar til konkret utforming i drøftingane av etablerte bygningsmiljø. I planane for Nordfjordeid var sikring og vern av det gamle sentrumsområdet ein overordna premiss. Tilsvarende var det i Hellesylt der ny veg og betre trafikkforhold var viktig *"både ut fra rasjonelle servicemessige hensyn og ut fra en tanke om å bevare det bygningsmiljø en har i dag."*<sup>23</sup>



Figur 10.1.6  
*Modellen for Brekstad sentrum var støtte til forming av tettstaden.*

<sup>21</sup> GP Eid, s. 136.

<sup>22</sup> GP Stranda hefte 6, s. 25.

<sup>23</sup> Ibid., s. 16.

I Brekstad såg ein det som viktig å halde sentrumsfunksjonane samla fordi det er meir attraktivt enn eit spreidd sentrum. Som del av arbeidet med reguleringsplan gjorde Stabells kontor ei eiga utgreiing om sentrum. Til denne planen blei det òg utarbeidd modell for å studere utforminga og visualisere planen.<sup>24</sup> Utgreiinga viser blant anna utvikling av sentrumsområdet i tre byggetrinn; fyrst utbygging på ledige tomter, der- nest på andre areal når nytt vegsystem gjorde det mogleg, og som tredje etappe å bygge etter sanering av nokre eksisterande hus. Arkitekturidealet var låge hus utan brann- gavlar, og oppleving av gateløp med små torgplassar.<sup>25</sup>

Plandokumenta viser alt i alt stor omtanke for arkitekturforming. Dei viser både eksplisitt og implisitt ei medviten haldning til lokalisering av ulike funksjonar i forhold til landskap og bygde miljø. I intensjonen om tettleik og korte avstandar, og fin- maska bruk av arealbruksformåla legg dei opp til ei utforminga med blanda aktivitetar i tettstadsområda. Drøftingar av boligtypar, omsyn til etablerte bygningsmiljø, og kon- kret arbeid med reguleringsplanar gjev føringar for arkitektonisk utforming. Dilem- maet i forhold til dimensjonering av areal med tanke på framtidig fleksibilitet er drøf- ta andre stader.

## 10.2 Boligfeltet

Boligbygginga var eitt av dei sentrale elementa i planane; eit godt boligtilbod var vik- tig for å trekke til seg næringsliv og arbeidskraft. I tillegg til talet på boligar handla det i stor grad om kvalitative sider. I dette låg det spørsmål om lokalisering, boligty- par, og utforming av områda.

Når mykje av boligbygginga hadde skjedd spreidd i kommunen avspegla nok det eit ønske hos folk. Men planane seier ikkje noko konkret om dette. Det er ikkje uten- keleg at hovudgrunnen var at mange hadde tilgang på rimeleg tomt på heimgarden. Når planane så ville bremse denne utviklinga, fortel det at ein rekna med at ho ville halde fram dersom ein ikkje innførte planmessig styring. Alternativet skulle då vere lokal boligbygging i felt, også i dei små grendene og tettstadene. Alle planane la opp til eit slikt busettingsmønster. Ein la til rette areal for etablering og utvikling av lokale arbeidsplassar, men la nok òg til grunn pendling til tettstaden.

I dei større tettstadene hadde boligbygginga skjedd meir eller mindre innblanda i tettstaden elles, og framover skulle ein del byggast som fortetting og innfylling. Ut over det måtte boligbygginga kome i andre område, helst så nær tettstaden som mog- leg, men ikkje på dyrka eller dyrkbar jord. I dette ser me ein samanheng med boligfel- ta i grendene. Dei skulle òg vere med på å avlaste byggepresset i kommunesenteret. I Haugen/Naustdal skulle Åsen ta " ... *ein del av den bygginga det var føresetnaden at*

---

<sup>24</sup>Reguleringsplanen og modellfoto for Brekstad sentrum blei òg brukt som eksempel i John- sen, Yngvar (1968): *"Planlegging. Hvordan planlegger vi arealbruk i byer og tettsteder?"*. KAD.

<sup>25</sup>Nærare drøfting av planen og utviklinga i ettertid finn ein i Ellefsen, Karl Otto og Røsnes, August (1989): *"Fysisk planlegging - virkelighet - plan - resultat"*. Kommuneforlaget, Oslo, s.139 ff.

*skulle skje i Nordfjordeid ...*"<sup>26</sup> Tilsvarande seier planen for Tinn om statusen for dei mindre stadene at Miland *"i første rekke måtte fungere som avlastningsområde for Rjukans boligbygging."*, mens *"en bør satse på utvikling av Austbygde som et senter med bedre balanse mellom bolig- og arbeidsplassområder enn det en har i dag."*<sup>27</sup> Ottersbo i Ørland er det eksempelet i dei undersøkte kommunane som tydelegast viser boligfeltet som "soveby". Utan eit etablert bumiljø og lokale arbeidsplassar, og med uvisse om ein ville få fellesfunksjonar, ville staden bli heilt avhengig av transport til andre område.

På denne måten fekk me altså det boligfeltet som skulle bli eit kjenneteikn for norske bygder. Utgangspunktet var jordvernet som i nokre tilfelle førte boligbygginga opp i liene på areal utan stor landbruksmessig verdi, og boligane blei samla i felt blant anna for å utnytte kommunaltekniske kostnader effektivt. Meininga med boligfelt i dei mindre stadene var tosidig; det handla om å sikre befolkningsgrunlaget for lokal service og samtidig avhjelpe arealmangelen i dei større stadene.

Bak dette kan ein sjå nokre viktige utviklingstrekk. For det eine hadde påverkinga frå hagebyrørsla gjeve forestillinga om boligen og boligområdet i grøne omgjevnader og i samspel med landbruket. For det andre førte overgangen til industri- og servicesamfunnet til større behov for kontakt med sentrum og arbeidsplassar, rett nok motverka av hushaldningsreiskapar og innretningar som gjorde det daglege kontaktbehovet mindre. For det tredje, og ikkje minst viktig, gav privatbilen eit transporttilbod som gjorde spreidd busetting mogleg.<sup>28</sup>

Kvaliteten i bumiljøet handla om *"bl. a. ordnede trafikkforhold, tumleplass og lekearealer for barn, barneinstitusjoner, friområder for barn og voksne og andre former for nærservice"*.<sup>29</sup> Trafikkforholda handla om tryggleik, miljø og tilgjenge, og skulle ordnast ved trafikkseparering og -differensiering etter dei prinsippa som gjekk under namnet SCAFT.<sup>30</sup> Vegsystema blir nærare gjennomgått i neste delkapittel.

Argumenta for tettare boligtypar tar utgangspunkt i at frå den store villaen med hekkar, murar og fin utsikt, er eineboligen i dag *"ofte heilt annleis. Tomtene er av økonomiske grunnar blitt vesentleg mindre. Naturleg vegetasjon er ofte fjerna for å skaffe sol og utsikt og så vert husa liggjande der med vindauge på alle sider tett innpå kvarandre slik at eit usjenert tilvære vert vanskelig gjort både ute og inne."*<sup>31</sup> Likevel var det frittliggjande eineboligar me fekk i boligfelt. Og sokkeletasje blei vanleg fordi det passa i skrått terreng. Modellen var introdusert i løpet av 1960-talet, og var i ferd med å bli ferdighusindustriens varemerke. På landsbasis låg ferdighusproduksjonen på ca. 10 % av den samla boligbygginga på slutten av 1940-talet, men blei nesten borte på 1950-talet på grunn av restriksjonar og rasjonering. På 1960- og 1970-talet fekk ferdighusindustrien ein nesten eventyrleg vekst, og stod etter kvart for omkring 30 %

<sup>26</sup>GP Eid; s. 87.

<sup>27</sup>GP Tinn, s. 103 f.

<sup>28</sup>Røsnes, August (1986): "Reguleringsplanen: Rikstiltaket for boligområder". I Olsen, Arne og Asle Selfors (red. 1986): *Fysisk planlegging*. Fagbokforlaget, Oslo, s. 54 ff

<sup>29</sup>GP Stranda hefte 5, s. 50.

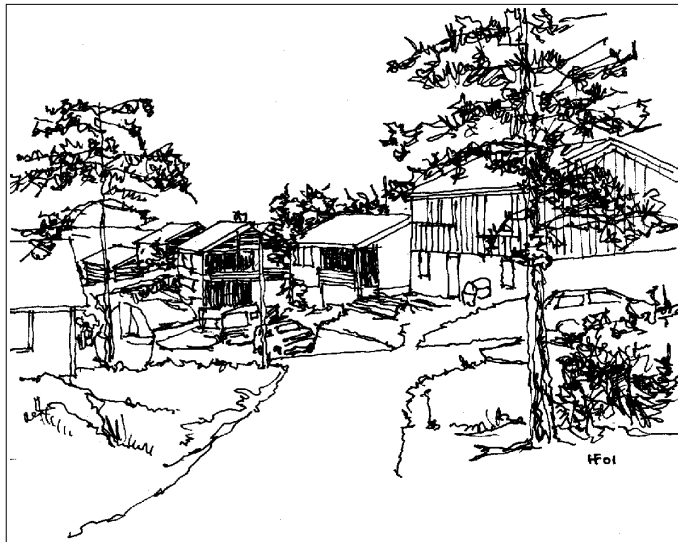
<sup>30</sup>Chalmers tekniska högskola (1968): *Scaft 1968: Riktlinjer för stadsplanering med hänsyn till trafiksäkerhet*". Publikasjon Statens planverk; 5. Stockholm.

<sup>31</sup>GP Eid, s. 79.

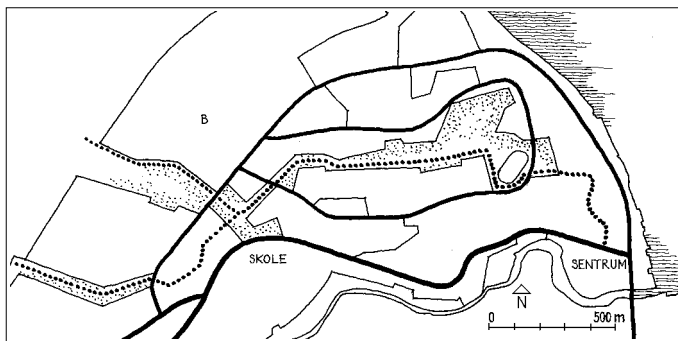


av boligproduksjonen i landet, eller meir enn 10.000 per år.<sup>32</sup> Boligfelta blei fylte med kataloghus på 7-800 m<sup>2</sup> store tomter.

Krava til utomhuskvalitetar gjekk i tillegg til eit trygt transportsystem på tilgang til leikeareal og friområde. Interne, lokale areal var krav eller målsettingar for detaljplanlegginga. Større areal er viste i soneplanane. I dei store tettstadene er det lagt opp til samanhengande grøntdrag med gangveg som blant anna gjev samband med idrettsplassar og kontakt til naturområda utanfor staden. I Rjukan var det ikkje mogleg å få til på grunn av topografi og tidlegare bygging; men der var det i alle fall overordna viktig å ta vare på dei friområda som eksisterte.



Figur 10.2.1  
*Omtrent slik blei  
mange boligfelt på  
1970-talet.*



Figur 10.2.2  
*Grøntdrag med gang- og sykkelveg var viktig element i fleire planar - eksempel  
Stranda tettstad.*

<sup>32</sup>Støa, Eli (1995): "Boliger og kultur. Norske byggefelt på åtti-tallet sett i lys av beboernes boligidealer." Dr.ing.avhandling. Institutt for byggekunst, NTH, s. 47.

I dei mindre stadene varierer det kva som er fastlagt i soneplanen. Der det fanst fine naturområde, for eksempel langs sjøen, er dei viste som fri- eller friluftsområde. Fleire av stadene hadde idrettsplass eller det blei lansert anlegg i planen. Men nokre stader la ein til grunn at det var fine naturområde rundt som gjorde det unødvendig å regulere særskilde areal.

Service- og fellesfunksjonar handla primært om daglegvarebutikk og barneskole. God tilgang gjekk då på avstand og trygt vegsamband som eg har drøfta andre stader.

### 10.3 Industriområdet

Industrien var saman med boligar det mest arealkrevane elementet i planane. Når det totalt blei lagt ut tre gonger større areal enn det behovsutrekningane viste, var det for å ha eit variert tilbod av areal, også ut over planperioden. Etter som det i dei fleste tilfella ikkje var konkrete interessentar, var situasjonen at *"i motsetning til bustadene og sentrumsfunksjonane, som stiller relativt eintydige og stabile krav med omsyn til lokalisering og arealbruk, er det svært vanskeleg å leggje ut dei naudsynte arealtypar og -storleikar for industrien i planen."*<sup>33</sup>

Nokre stader var større område utpeikte gjennom tidlegare planarbeid. I Rognan var eit stort område inntil tettstaden tatt i bruk til store industrireisningar rundt 1970, og på Rjukan hadde industriområdet på Svadde, i ytterkant av tettstaden, kome til i samband med det statlege engasjementet for å hjelpe kommunen med ny sysselsetting.<sup>34</sup>

Planleggingsoppgåva var å finne areal som var store nok, låg lagleg til, hadde greitt terreng og gode grunnforhold, var fleksible i forhold til aktuelle industritypar, og som ikkje minst var konfliktfrie i forhold til landbruks- og naturinteresser. Stort sett stod ein overfor spørsmålet om avstand frå busettinga i forhold til arealkonfliktar og miljøproblem. På den eine sida ønskte kommunane lokalisering så nær tettstaden som mogleg av omsyn til transporten. Industrien burde *"ligge nær en konsentrert boligbebyggelse med et minimum av varierte servicetyper"*.<sup>35</sup> På den andre sida var ein på vakt mot forureiningar og uheldige verknader på trafikkmiljøet. Ein måtte finne industriområde *"som ligg slik plassert at ikkje forureiningane driv innover busette område ved dei vanlege vindretningane."*<sup>36</sup> Etter kvart måtte *"den enkelte bedrift innstille seg på investeringer til rensetiltak og økte kostnader i driften i forbindelse med dette."*<sup>37</sup> I dei tilfella at industrien blir lokalisert i tilknytning til boligområde *"bør vegen utformes slik at bedriften ikke betjenes via det interne boligvegnett."*<sup>38</sup> Parallelt med ein tendens til at industrien hadde aukande arealbehov såg ein at *"arealbehova*

<sup>33</sup> GP Eid, s. 89.

<sup>34</sup> NOU 1972:9 *Utbyggingsplan for Tinn kommune*.

<sup>35</sup> GP Tinn, s. 115.

<sup>36</sup> GP Eid, s. 92.

<sup>37</sup> GP Ørland, s. 113.

<sup>38</sup> GP Saltdal, s. 132.

og endra lokaliseringskrav fører stadig til at industriar og engrosbedrifter søker seg tomt utanfor tettstader." <sup>39</sup>

I dei små tettstadene var det oftast snakk om å legge til rette små areal, anten for mogleg utviding av eksisterande småindustri, som for eksempel i Mogrenda og Stårheim i Eid, eller større areal for eventuelle nye verksemdar som for eksempel i Lia-bygda i Stranda og Opphaug og Uthaug i Ørland.

For fleire av dei andre stadene kunne det vere meir eller mindre problematisk å finne gode løysingar. Ulike strategiar blei brukte. I Saltdal var det tidlegare planlagde arealet så stort at det ikkje var behov for nye. Tinn hadde lagt ut eit stort areal i Rjukan, og planla til dels store areal i dei andre tettstadene. Grunngevinga var at Rjukan hadde små arealreservar og at framtidig sysselsettingsvekst burde kome i dei andre bygdelaga. Dette innebar *"at det bør planlegges og tildels foretas forarbeider på vesentlig større arealer enn hva en ren behovsberegning skulle tilsi."* <sup>40</sup>

Nordfjordeid hadde ein del industri i sentrum. I tillegg til litt utviding av desse areala blei det lagt ut eit større område ved fjorden litt i sørvest. Med dette gjekk ein inn i ein konflikt med jordverninteressene, men meinte *"likevel det er rett å gjere dette av di ein kommune som Eid må kunne tilby industritomter som ligg direkte til sjøen og gjev høve til å byggje ut kaier med større og mindre djupner."* <sup>41</sup> Stranda hadde ein del industri i tettstaden, men ønskte blant anna å frigjere område nær hamna til sentrumsformål. Staden var i den situasjonen at *"p. g. a. topografi og eksisterande utbyggingsmønster har en fått arealmessige problemer når det gjelder sentrumsfunksjoner og industri."* <sup>42</sup> Løysinga for industrien var to store areal sør for tettstaden.

I Brekstad og Hellesylt planla ein oppfylling i sjøen for å skaffe areal. Industriområda varierte i storleik frå utvidingar av eksisterande areal på eit par daa i grendene til heilt nye område på 300 daa i Strandadalen. I Rognan var det samla arealet vel 500 daa inklusive eksisterande bedrifter. Areal blei viste i planane som reine industriområde. I tillegg kom det fram litt om føringar for detaljplanlegging. Ein var redd for at dei romslege areala kunne føre til at ein sløste med dei; kommunane måtte sikre *"at dei industriareala som er lagt ut i generalplanen vert utnytta rasjonelt, t. d. bør ikkje eit industriareal med særskilde føremuner nyttast til industri som ikkje har trong for desse."* <sup>43</sup> Planen for Saltdal gjev vidare føringar for utnytting av industriområda: *"For småindustri regnes 40-60 m som gunstig tomtedybde, for mellomstor industri 60-120 m og spesielt arealkrevende industri 100-200 m. Det bør settes av reserveareal for å sikre framtidig ekspansjon ..."* Det blei òg peikt på behovet for avskjerming som *"bør utformes som grøntbelter med beplantning o. l. - eller bestå av dyrket mark eller skog."* <sup>44</sup> Dette var i tråd med dei prinsippa som var viste i innstillinga frå 1965 om industrivekstsenter. <sup>45</sup>

<sup>39</sup> GP Eid, s. 91.

<sup>40</sup> GP Tinn, s. 115.

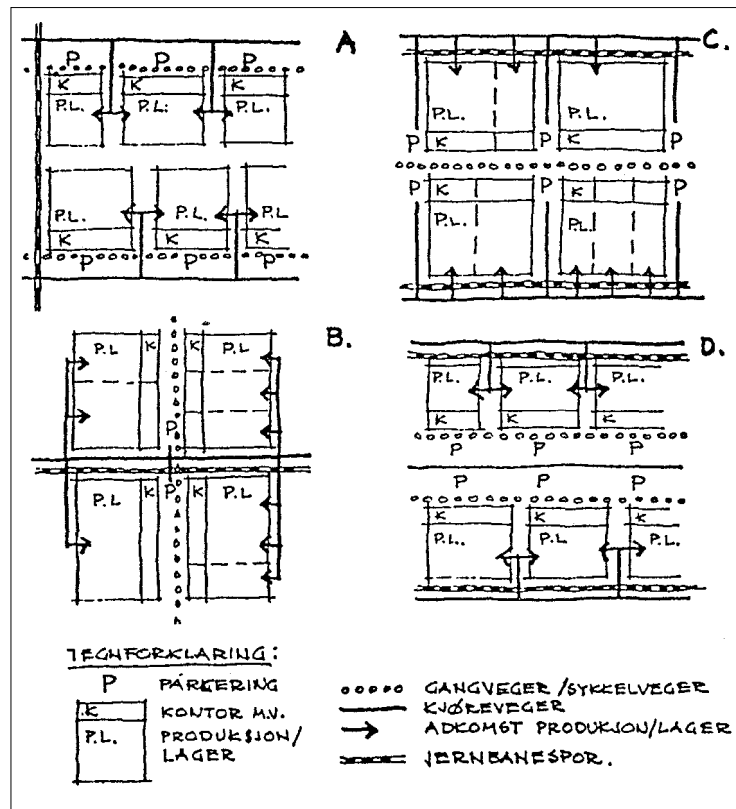
<sup>41</sup> GP Eid, s. 93.

<sup>42</sup> GP Stranda hefte 6, s. 8.

<sup>43</sup> GP Eid, s. 93.

<sup>44</sup> GP Saltdal, s. 132.

<sup>45</sup> Kommunal- og arbeidsdepartementet (1965): *Innstilling om industrivekstsentra.*



Figur 10.3.1  
Prinsipp for utforming  
av industriområde.<sup>46</sup>

Samla sett gjev planane uttrykk for stor optimisme med omsyn til industrireising samtidig som kommunane konkurrerte med andre om å lokke til seg bedrifter. Langt på veg greidde ein å finne nokså konfliktfrie areal i rimeleg nærleik til tettstadene og grendene.

## 10.4 Eit tidsmessig vegsystem

### Omkøyringsvegen

Dei overordna vegsystema er omtalte tidlegare i kapitlet. Her skal dei konkrete forslaga til løysingar for tettstadene og grendene drøftast nærare. På den eine sida skapte den generelle framveksten av bilisme behov for betre vegar, og var samtidig ein del av grunnlaget for det utbyggingsmønsteret kommunane valde. På den andre sida var dette utbyggingsmønsteret med på å skape meir biltrafikk, sjølv om det var eit sikte-

<sup>46</sup>Stabell, Nic (1977) *Planlegging av industriområder*. Forelesingsnotat. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

mål i planane å få til korte avstandar lokalt som gjorde det greitt å ta seg fram til fots og på sykkel.

Dermed var det gjerne den lokale trafikken som ville gje størst trafikkmengd.<sup>47</sup> Likevel var spørsmålet i dei fleste planane korleis ein skulle handtere gjennomgangs- trafikken. Grunngevinga for tiltak på hovudvegane var ikkje minst trafikkmiljøet. " ... at riksvegane går gjennom dei mest tettbygde stroka i kommunen fører også til at det oppstår konfliktar av støy- og trafikktryggingssart mellom vegtrafikk og busetnad." <sup>48</sup> Randbygging var med på å skape problem ved at det kom " ... en rekke direkte avkjørsler til riksveg samtidig som det oppstår en uheldig sammenblanding av gjennomgående og lokal trafikk som gjør vegen meget trafikkfarlig." <sup>49</sup> Men òg vegstandard og tilgjenge var viktig. I Saltdal hadde vegen dårleg kurvatur og ujamn breidd. For Tinn var det viktig å få betre samband austover; det gjekk både på faktisk reisetid og "den psykologiske virkning av at det bygges opp til en almen forestilling om at det er "god veg" ..." <sup>50</sup>

I 1969 kom innstillinga om Norsk vegplan,<sup>51</sup> og vegkontora utarbeidde planar i samsvar med denne. Generalplanarbeida skjodde koordinert med vegstyresmaktenes planlegging, men det var ikkje alltid semje. Nic Stabell har peikt på at kommunane gjerne ville " ... manipulere vegvesenets planer ... og få vegvesenet til å bekoste utvidelse og opprusting av riksvegen, dvs. hovedgaten gjennom tettstedet ..." Ein var redd for at omkøyring ville svekke handelen.<sup>52</sup> Planleggaranes forestilling var omkøyingsveg forbi tettstaden. Med dette utgangspunktet var forslaga ulike i omfang og utforming, alt etter korleis ein oppfatta problema og kva ein meinte var dei beste løysingane. Det valde løysingane bygde på ulike prinsipp som vist i tabellen på neste side.

Planane er ikkje heilt reindyrka etter nokon av kategoriane. For eksempel vil det med omkøyingsveg gjerne vere nokre trafikkskapande funksjonar på "den andre sida" av vegen. Tilsvarende vil prinsippet med ringveg gjelde ein del av området slik at litt av tettstaden ligg utanom ringen, og ein prøvde å legge funksjonar slik at hovudvegen skapte minst moglege ulempe.

Det er òg ei avveging kva som er modifisert omkøyning eller gjennomkøyning; den siste gjeld særleg dei stadene der det ikkje er foreslått endringar i vegføringa. I planar med desse prinsippa prøvde ein å regulere dei fleste viktige funksjonane på same side av riksvegen. På den måten meinte ein å kombinere omsynet til trafikkmiljø og ønsket om lett tilgang til sentrum. Behovet for omfattande tiltak var kanskje heller ikkje så stort; det var snakk om små trafikkmengder dei fleste stadene.

Var alternativet omkøyingsveg, måtte det ordnast skikkeleg avkøyning "slik at atkomst til bygdesenteret blir mest mulig enkel og attraktiv." <sup>53</sup> Når så mange av planane enda ut med modifisert omkøyingsveg, kan det tolkast som eit kompromiss

---

<sup>47</sup> GP Eid, s. 134.

<sup>48</sup> *ibid.*, s. 118.

<sup>49</sup> GP Saltdal, s. 56.

<sup>50</sup> GP Tinn, s. 133.

<sup>51</sup> Vegplankomiteén: "Norsk vegplan": innstilling fra vegplankomiteén, avgitt 30. juni 1969.

<sup>52</sup> Stabell, Nic (1985), s. 14.

<sup>53</sup> GP Tinn, s. 199.

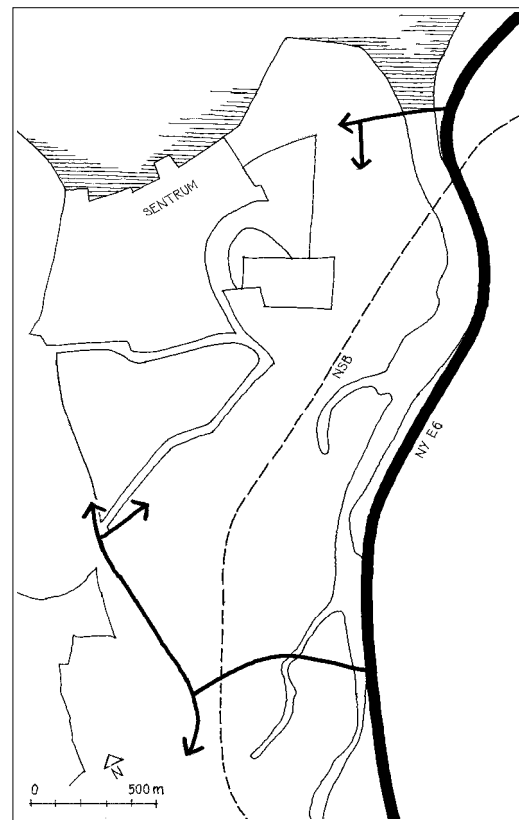
	Omkøyring	Modifisert omkøyring	Ringveg	Gjennomgangsvveg
<b>Eid</b>				
Nordfjordeid			x	
Mogrenda				x
Haugen/Naustdal		x		
Stårheim		x		
Kjølsdalen		x		
<b>Saltdal</b>				
Rognan	x			
Røklund	x			
<b>Stranda</b>				
Stranda tettstad/Strandadalen	x			
Hellesylt		x		
Geiranger				x
Liabygda	x			
<b>Tinn</b>				
Rjukan	x			
Miland/Mæl	x			
Atrå	x			
Austbygde	x			
<b>Ørland</b>				
Brekstad			x	
Opphaug		x		
Uthaug				x
Ottersbo		x		

Tabell 10.3.1

*Prinsippa for hovudvegane i soneplanane kan delast i fire kategoriar: 1) reine omkøyringsvegar, 2) modifiserte omkøyringsvegar, 3) ringvegar og 4) gjennomgangsvveg.*

mellom det faglege idealet og lokal redsle for at sentrum kunne kome i bakevja. I tillegg var sjølvstekt dei rimelegaste løysingane mest sannsynlege å få gjennomført. Dei mest omfattande forslaga til nye vegar var i Stranda tettstad/Strandadalen, Saltdal og fleire stader i Tinn med omkøyringsvegar som var aktuelle i planperioden bare i Saltdal. I Stranda og Tinn var ein klar over forholdet til Norsk vegplan, men ville sikre traséar ut over planperioden.

I nokre tilfelle var det strid mellom kommunen og vegstyresmaktene om løysing, for eksempel i Saltdal der utbetring av E6 gjennom Rognan og Røklund var i tråd med Norsk vegplan. Av dei alternativa vegkontoret hadde fremma, gjekk kommunen inn for ny veg langs jernbanen fordi det ville *"kunne etableres regulerte kryssingspunkter mellom gammel og ny veg slik at eksisterende veger kan tjene som lokale samleårer,*



Figur 10.4.1  
Omkøyringsveg - eksempel Rognan

*mens trafikken ellers avvikles over den nye E6.*"<sup>54</sup> Etter at vegkontoret og landbruksstyresmaktene gjekk inn for ny veg langs austsida av Saltdalselva fordi det tok mindre dyrka jord, støtta Vegdirektoratet kommunens syn, men Samferdselsdepartementet vedtok alternativet aust for elva, med grunngeving om blant anna at "*Gjennomgangstrafikkens behov vil dermed måtte tillegges relativt større vekt enn ved en mer kortsiktig vurdering.*"<sup>55</sup> I tillegg til det vanskeleg forholdet til landbruksinteressene, viser denne vegsaka konflikt mellom lokale og overordna interesser. Kommunen ønskte ei løysing som både tok vare på trafikkmiljøet rimeleg godt og som la større vekt på lokal trafikk enn dei sentrale styresmaktene som argumenterte med gjennomgangstrafikken.

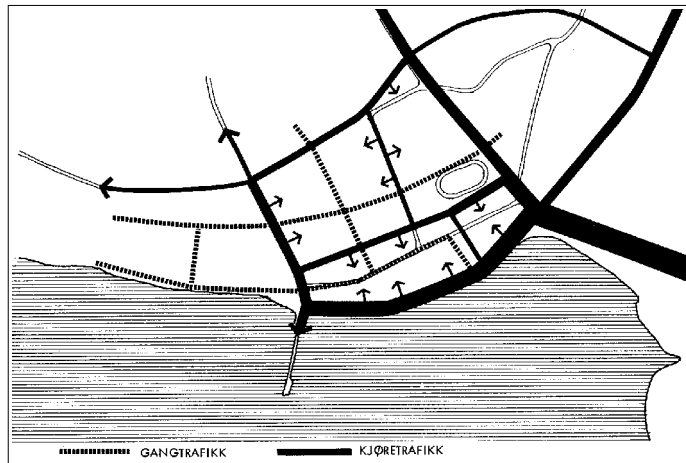
Tilsvarande var det strid om løysinga i Hellesylt. Vegvesenet gjekk av økonomiske grunnar inn for vegføring til ferjeleiet gjennom tettstaden og med riving av fleire hus i det gamle bygningsmiljøet. Soneplanen skisserer alternativ løysing med tunnel for å skjerme tettstaden og unngå riving.

Vegforslaga kunne bygge på nokså usikkert grunnlag, for eksempel i Tinn. For det eine var ikkje RV 37 med i Norsk vegplan ut over opprusting til "brukbar stan-

<sup>54</sup>GP Saltdal, s. 188

<sup>55</sup>Ibid., s. 189.

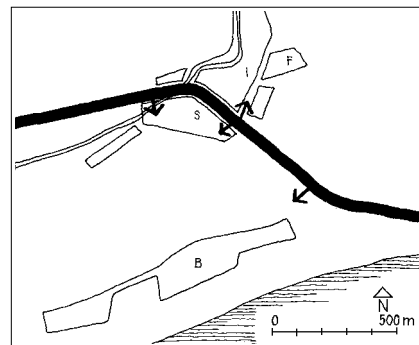
Figur 10.4.2  
Ringvegssystem  
- eksempel Brekstad.



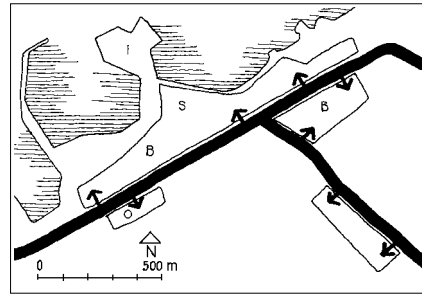
dard". For det andre var ein eventuell ny "Tinnsjøveg" frå Rjukan mot Kongsberg ikkje avklara. For Rjukan blei det drøfta tre alternative vegføringar utan å konkludere med tilråding. Her gjekk uvissa på forholdet til Norsk vegplan og på kva løysingar som var teknisk og økonomisk moglege å få til.

Av dei fem undersøkte kommunane hadde Eid, Saltdal og Ørland forslag som stort sett var realistiske innanfor planperioden i forhold til Norsk vegplan og vegvesenets prioriteringar, men i Saltdal var det interessestrid om løysing. Nokre andre stader valde ein å vise meir langsiktige vegføringar på plankartet eller halde open trasé på annan måte; det galdt alle forslaga i Tinn og dei omfattande planane i Stranda tettstad/Strandadalen. Med utgangspunkt i omkøyringsprinsippet blei forslaga i mange tilfelle meir eller mindre modifiserte; då prøvde ein å legge funksjonar med stort kontaktbehov på same sida av hovudvegen. Det var ein viss skepsis til omkøyringsprinsippet. Ein var redd slik tilrettelegging for gjennomgangstrafikken ville gå ut over handelen i tettstaden; det var derfor viktig med gode tilknytningar til hovudvegen. På den andre sida var ein stor del av trafikken, i alle fall i dei større stadene, lokalt retta og kommunen måtte sjølv ordne opp i det interne systemet.

Figur 10.4.3  
Modifisert omkøyringsveg - eksempel  
Haugen/Naustdal.





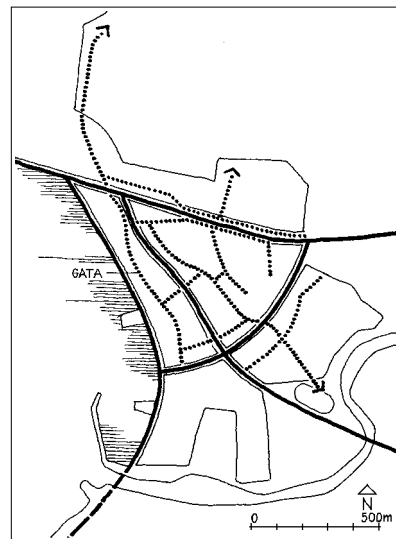


Figur 10.4.4  
Gjennomkøyringsveg - eksempel Uthaug.

## Gang- og sykkelvegen

Det andre elementet i det nye vegsystemet var gang- og sykkelvegen, også det i tråd med SCAFT-prinsippet. Alle planane har meir eller mindre tydeleg formulerte målsettingar om trafikktryggleik og -miljø, og omsynet til mjuke trafikantar som del av dette. Det måtte gjerast ved å *"separere trafikken mellom køyrande og gåande ved å nytte egne sykkel-/fotgjengarvegar der forholda ligg til rette for det."*<sup>56</sup> *"Kommunen må ha ansvaret for at fotgjengerne, - særleg barna, får trafiksikre gangveger til sentrum, skole, lekeplasser m. v."*<sup>57</sup>

Alle planane bortsett frå Mogrenda, Mæl, Austbygde, Hovin og Ottersbo viser gang- og sykkelvegar. Om det likevel er tenkt slike desse stadene, er ikkje omtalt.



Figur 10.4.5  
Gang- og sykkelvegnettet i Nordfjordeid.

<sup>56</sup> GP Eid, s. 127.

<sup>57</sup> GP Saltdal, s. 247.

Systemet er gjennomført i dei andre planane for tettstadene og grendene etter ulike prinsipp; anten langs overordna vegar, som separate gangvegar gjennom byggeområde, friområde eller landbruksområde, langs mindre køyrevegar, kombinert med køyretrafikk i lokale vegar, eller som gågater. Dei fleste stadene er fleire prinsipp brukte.

Det er rimeleg nok i dei største tettstadene systema er mest omfattande. Nordfjordeid kan brukast som eksempel der boligar, institusjonar og sentrumsområde er knytte saman av eit gangvegnett bygd på alle prinsippa. Tanken om gågate i sentrum var eit viktig element. Ved skolane og institusjonane i nord tenkte ein planskilte kryssingar av RV 15.



Figur 10.4.6  
"Gata" i Nordfjordeid slik  
ho var i 1970 og slik ho  
kunne bli som gågate.  
(teikning Nic Stabell)

Også planen for Rjukan viser eit omfattande system langs både hovudvegar og lokale vegar, og skisser til gågate i sentrum. Dei andre soneplanane i Tinn viser få eller ingen gang- og sykkelvegar. Tanken kan ha vore at dei nokså omfattande omkøyringsvegane gjorde gangvegar lokalt mindre nødvendige, men dette er ikkje kommentert. I Brekstad tenkte ein seg envegskøyrd handlegate utan planar om å gjere ho til gågate, men elles eit omfattande gangvegssystem inn mot sentrum, skole og idrettsplass.

Gjennomgåande grøntdrag med gangveg gjennom tettstaden er eit viktig element i planane; det bind saman sentrum med idrettsanlegg, skolar, boligar og friluftsområde rundt tettstaden. Eksempel frå Stranda er vist i figur 10.2.2. Dei mindre stadene har gjerne gangveg langs hovudvegane, avhengig av kor gjennomført prinsippet med omkøyringsveg er gjennomført, og i tillegg langs lokale vegar og/eller separate vegar gjennom byggeområde eller mellom ulike funksjonar. For eksempel har Liabygda eit omfattande internt gangvegnett, men ikkje langs riksvegen.

Stårheim er eksempel på at gang- og sykkelvegen mellom boligområdet og skole-/forretningsområdet er lagt langs den mindre trafikkerte fylkesvegen i staden for riksvegen. I Haugen/Naustdal er det vist gangveg over landbruksarealet mellom boligane og sentrum. Desse planane er viste i figur 10.1.4.

Planane viser stor tru på separat gang- og sykkelvegssystem som prinsipp for å sikre mjuke trafikantar langs hovudvegar, til dels òg internt i boligområda. Bare i planen for Eid er det eksplisitt sagt at ein rekna med kombinert bruk av boliggater; andre stader kan det vere tanken utan at det er forklart. For det meste ville det vere kommunens oppgåve å ordne vegsystemet for dei mjuke trafikantane, og det ville fleire stader bli ei nokså stor oppgåve. Når det samtidig er lagt stor vekt på korte avstandar mellom bolig og viktige funksjonar elles, må det tolkast som stor vektlegging av "mjuk transport". Vegplanane legg til rette for bilbruk, men samtidig skulle utbyggingsmønsteret og gang- og sykkelvegane gjere folk mindre avhengige av biltransport, og det skulle til saman gje betre trafikktryggleik og -miljø.

## 10.5 Tettstader i utvikling - oppsummering

Det meste av bygginga var eit resultat av velferdsutviklinga, og veksten var tenkt i tettstadene og grendene slik det er gjort greie for i tidlegare kapittel. Oppgåva var då å finne gode planløyisingar. Oftast var utgangspunktet på den eine sida ein eksisterande utbygd situasjon, og på den andre sida problem med å finne tilstrekkelege byggeareal utan for store konflikter til landbruks-, natur- og andre verneinteresser.

Det var i utgangspunktet interesse for å halde tettstaden mest mogleg samla ut frå rasjonelle argument om kostnader og avstandar. I tillegg kan ein sjå eit arkitekturideal om den tette tettstaden. Strategien var då effektiv arealutnytting og å akseptere nedbygging av nokre mindre drivverdige areal som ofte låg mellom eksisterande byggeområde. I nokre tilfelle måtte ein finne kompromiss mellom verneomsyn og ønsket om korte avstandar. Då var det viktig å halde sentrums- og servicefunksjonar samla og heller akseptere boligar eit stykke unna. Det var lettare å akseptere større avstand til industriområda; i nokre tilfelle kunne det vere ein fordel med omsyn til miljøulemper.

I utgangspunktet tenkte ein seg sonedelt arealbruk i tråd med reguleringsformåla i bygningslova, men argumenterte samtidig for blanding for å gjere sentrumsområda trivelegare og korte avstandar for å ha godt tilgjenge frå boligane til sentrum og skolar. Dermed fekk ein eit så finmaska mønster at ein vanskeleg kan tale om streng funksjonsdeling.

Omtanke for tettstadforming kjem fram på andre måtar. Det ligg i haldninga til landskap og natur, i drøftinga og argumentasjonen for tettare boligtypar enn eineboligen og i interessa for bygningsvern. Konkret arbeid med arkitektonisk form fekk sjølvstilt breiare plass i reguleringsplanane.

Med soneplanane fekk me den typiske norske "bygdebyen", med boligfeltet, industri- og institusjonsområda, omkøyringsvegen og gang- og sykkelvegen. Av desse elementa blei bare industriområda nokså reindyrka med store flatereguleringar som gav fleksibilitet for framtidig utnytting. Med den omfattande og arealkrevande boligbygginga var store boligfelt ikkje til å unngå, sjølv om ein i planane kan tolke eit ideal om boligar tett integrert i tettstaden. Tilsvarende galdt i nokre tilfelle skolar og andre institusjonar som var i sterk utbygging, men mange stader fanst tilstrekkelege utvidingsareal ved eksisterande anlegg.

Vegvesenets ideal var omkøyringsveg eller ringveg forbi tettstaden ut frå ei prioritering av fjerntrafikken. I kommunane var ein redd det kunne gå ut over handelen, og løysinga blei ofte eit kompromiss, anten i form av modifisert omkøyring eller gjennomkøyring med færre avkøyrslar. Med omkøyringsveg var i alle fall det lokale kravet gode tilknytningar til sentrum. I nokre tilfelle viser planane framtidige trasé for omkøyringsveg ein var klar over at ikkje var aktuelle i planperioden.

Omkøyringsvegen var i samsvar med SCAFT-prinsippa om separering og differensiering som òg låg bak utforminga av dei lokale vegsystema. Ein viktig del av dette var gang- og sykkelvegar som er viste i dei fleste soneplanane, anten langs hovudvegar eller i grøntdrag, og gjerne knytte til skolar og idrettsanlegg. I nokre tilfelle tenkte ein seg nok blanda bruk av bolig-gater med både bilar og mjuke trafikantar som ei modifisering av prinsippa.

# Kapittel 11

## Planreiskapen og planleggingsprosessen

### 11.1 Dei synoptisk-rasjonalistiske ambisjonane

Som drøfta i *Kapittel 3* kan ein i planleggingsteoriens begrep synoptisk og rasjonalistisk planlegging sjå to dimensjonar i eit planleggingsideal. Den synoptiske dimensjonen går på omfanget eller breidda i planlegginga, og den rasjonalistiske på den instrumentelle og målretta framgangsmåten.<sup>1</sup> I omfanget ligg ambisjonen om samanheng mellom ulike geografiske nivå og mellom mange delaspeskt. I rasjonalistisk ligg ambisjonen om å nå utpeikte mål gjennom logiske slutningar om samanhengar.

Siktemålet med generalplanlegginga, å *"dekke allmenne behov i kommunen"*<sup>2</sup>, handlar om å betre folks levekår med arbeidsplassar, boligar, offentleg og privat tenesteyting, friluftsliv osv. I plananes forklaring av kva generalplan er tenkt å vere finn ein nokså klare utsegner om dei synoptisk-rasjonalistiske ambisjonane. Med utgangspunkt i bygningslovas formulering i §20 om generalplan heiter det at han ikkje bare er *"eit kart som viser kva arealområda skal brukast til, men like mykje eit handlingsprogram for den kommunale innsatsen i dei næraste åra framover i samsvar med den målsettinga som dei ansvarlege politiske organa har sett opp."*<sup>3</sup> I dette ligg at ein tenker på planlegginga som meir enn arealbruk, og at ho skal knytast opp mot aktuelle og gyldige målsettingar.

I planane for Saltdal og Tinn er dette resonnementet ført vidare ved at *"forslag og anbefalinger må være tilstrekkelig begrunnet. De må bygge på en grundig analyse av de forhold som påvirker utviklingen i kommunen."*<sup>4</sup> Det handlar altså om at det trengst omfattande undersøkingar og analysar som grunnlag for å utvikle forslag, og på den måten blir forslaga gangbare fordi dei er godt dokumenterte. Forslaga må ha grunnlag i både lokale og overordna forhold. *"Kommunen vil være sterkt avhengig av rikspolitiske og andre overordnede målsettinger for distriktsutbygging. Kommunen er avhengig av at samfunnet er villig til å ta i bruk de nødvendige virkemidler for å oppnå målsettingene."*<sup>5</sup>

Gangen i planarbeidet er dermed i hovudtrekk at ein ut frå befolknings- og næringsanalysar prøver å finne ut kva som er gangbar utvikling, kva det fører til av behov for ulike kommunale og andre tiltak, og korleis ein skal ordne areal på grunnlag

---

<sup>1</sup> Synoptisk (gresk) = kortfatta, samantrengt, overskodelig. Går i planleggingsteorien ut på samanfating av stor breidd av informasjon og omsyn. Nærare omtale i *Kapittel 3.1*.

<sup>2</sup> Bygningslova, §20.

<sup>3</sup> GP Eid, s. 7.

<sup>4</sup> GP Saltdal, s. 9.

<sup>5</sup> GP Tinn, s. 10.

av undersøkingar av naturgjevne og andre forhold i kommunen. I dette ligg arbeid med alternative prognosar og vurdering av alternative konsekvensar av desse.<sup>6</sup>

## Plananes omfang og breidd

Eit element i den synoptiske ambisjonen er ønsket om å sjå kommunen i ein større geografisk samanheng. Som det går fram av *Kapittel 8* tar alle planane for seg heile kommunen, sjølv om dei konkrete arealplanane fyrst og fremst gjeld grendene og tettstadene. Registreringane og analysane omfattar heile kommunen, til dels mest omfattande i tilknytning til byggeområda. Arealplanane, med samla plankart i alle kommunane bortsett frå Tinn, og elles soneplanar og/eller reguleringsplanar, viser ambisjonar om samordning i rom. Ut over dette viser alle planane vilje til å sjå den lokale situasjonen og utviklinga i forhold til omlandet og regionen. Samanhengen med den regionale utviklinga gjeld særleg næringsliv og befolkningsutvikling, og gjev føringar for utviklinga i kommunen elles.

Planen for Ørland fylgjer konsekvent opp regionplanen som var nært kopla til planlegging og verkemiddelbruk på overordna nivå gjennom fylkets og statens involvering i planarbeidet. Dermed hadde planen eit breitt geografisk og politisk perspektiv. Utpeikinga av regionen til utviklingsområde og departementets representasjon i eit samarbeidsutval omkring regionplanarbeidet gjorde det rimeleg om lokalpolitikarane meinte dette gav planane legitimitet i forhold til statleg politikk.

For Eids vedkomande fanst det lite grunnlagsmateriale å halde seg til på regionalt nivå, men planen viser vilje til å sjå den lokale utviklinga i ein større samanheng ved å relatere prognosearbeidet til fylkeskommunale utgreiingar om befolkning og næringsliv. Fylkesmannens utbyggingsavdeling tok vare på ein del av dei funksjonane som elles låg til eit regionplanråd, men det går ikkje fram av planen kva dette innebar for planinnhald og -prosess. Drøftinga av utbyggingsmønster legg vekt på Nordfjordeid som regionalt senter utan å konkretisere kva dette inneber.

Stranda var saman med nabokommunar utpeikt til region, men det var ikkje organisert formelt regionplanarbeid. Generalplanen tar generelt opp behovet for regional samordning, blant anna med grunnlag i kommunestyrevedtak frå 1972 om å løyse aktuelle oppgåver også interkommunalt. Meir konkret var forholdet til fylkesplanarbeidet som var kome i gang tidleg. Fylkesplankomiteén hadde lagt fram innstilling i 1972, og generalplanens målsettingar for sysselsetting og befolkning og utvikling av Stranda tettstad som regionalt senter er koordinert med fylkesplaninnstillinga.

I Saltenregionen, som omfatta 11 kommunar frå Rødøy i sør til Hamarøy i nord, var det sidan 1964 gjort fleire utgreiingar om befolkningsforhold, senterstruktur, kommunikasjonar, næringsliv etc. som generalarbeidet relaterte seg til. Eit arbeidsutval arbeidde med ein totalplan for Saltfjellområdet. Generalplanarbeidet hadde altså ei referanseramme i det regionale planarbeidet.

Planen for Tinn bygger på og viser til mange ulike utgreiingar og rapportar som var utarbeidde sidan 1960-talet med utgangspunkt i den spesielle "Rjukansituasjonen". Nic Stabell har sjølv framheva samarbeidet med Regionplankontoret for Tinn/

---

<sup>6</sup> GP Ørland, s. 10 f.

Vinjeregionen, Fylkets vegkontor og Fylkesmannens utbyggingsavdeling.<sup>7</sup> Generalplanrapporten legg stor vekt på Utbyggingsplan for Tinn kommune.<sup>8</sup> I dette ligg det eit grundig arbeid for å sjå Tinns situasjon og utvikling i ein overordna samanheng.

Planane behandlar med ulik tyngd mange tema og samanhengar mellom dei. I analysane går det på naturforhold som landskap, dyreliv, planteliv og klima, arealbruk, næringsliv, sysselsetting og befolkning, eigedomsforhold og bygningar, tekniske anlegg som vassforsyning, avløp, kraftforsyning og telesamband, vegar og transport, natur-, kultur- og miljøvern, og kommunal økonomi. Plandelen inneheld målsettingar for befolkning og næringsliv, arealbruk til boligar, næringsliv, offentlege institusjonar etc., verneoppgåver, rekreasjon og friluftsliv, og kommunal økonomi og handlingsplanar. Dei omfattande registreringane av areal og naturforhold er grunngevrne med behovet for å skaffe oversikt over eksisterande arealbruk som grunnlag for å vurdere korleis arealressursane kunne nyttast i framtida. Tilsvarende var det nødvendig å skaffe oversikt over tekniske anlegg av økonomiske grunnar; *"ein måtte ha ei størst mogleg rasjonell utnytting av eksisterande anlegg."*<sup>9</sup> Ein oppsummerande oversikt over planinnhaldet er med i *Kapittel 7.4 Planrapportane*.

Planen for Eid er kanskje den mest omfattande i tema. I Saltdal er ikkje ambisjonen om samordning av dei fleste sektorane så tydeleg. Bak det ligg den diskusjonen som var om planens omfang og kostnaden for arbeidet. Rådmannen skreiv blant anna *"Uten å legge skylden på noen, synes det likeledes på det rene at generalplanen er for stort anlagt i forhold til de oppgaver og behov kommunen må sies å ha i overskuelig framtid."*<sup>10</sup> Han viste til Kommunaldepartementets arbeid med å utarbeide minstekrav til generalplanar der det blei lagt vekt på befolkningsprognosar, arealbruk og økonomiplan, som resultat av kritikk som var reist om for omfattande og tidkrevande planlegging. Etter dette fekk planarbeidet eit snevrare perspektiv.

I Tinn er heller ikkje ambisjonen om breidd i planen så tydeleg som for eksempel i Eid. Dette kan tolkast dit at kommunen måtte prioritere oppgåvene som hadde med næringsutvikling og sysselsetting å gjere. Tiltaksarbeidet og uvissa i situasjonen framover er nok grunnen til at økonomispørsmåla ikkje er førte vidare frå analyse til handlingsplan. Om dette er ikkje sagt anna i planen enn at arbeidet hadde stått litt i stampe i periodar fordi kommunen måtte prioritere arbeid på tiltakssida.<sup>11</sup>

Planen for Ørland er, samanlikna med dei andre, nøktern og balansert i utval og omfang av registreringar og analysar i forhold til det som var nødvendig for plandelen. Det kan henge saman med at mykje var avklara i regionplanen.

I dette omfattande opplegget med planforslag som tok utgangspunkt i naturgevrne og andre føresetnader, nærings- og befolkningsutvikling, og med kopling til kommunal økonomi og handlingsplan, ligg ein sterk synoptisk ambisjon. Det er lagt størst vekt på fysiske forhold og byggeoppgåver, men bak dette ligg menneskelege ønske og behov. Nokre av planane behandlar òg nokre ikkje fysiske forhold, særleg innanfor offentleg tenesteyting.

<sup>7</sup> Nic Stabell i notat til oversikt over planarkivet for Tinn.

<sup>8</sup> Industridepartementet: *NOU 1972:9: Utbyggingsplan for Tinn kommune*. Oslo.

<sup>9</sup> GP Eid, s. 8.

<sup>10</sup> Rådmannen i saksframlegg til formannskapsmøte 26. februar 1972 om planarbeidet.

<sup>11</sup> GP Tinn, s. 6.

Ein kan reise spørsmål om alle registreringane og analysane var like nødvendige for planutviklinga. Diskusjonen i Saltdal om tids- og pengebruken viser at kommunen meinte konsulenten hadde unødig store ambisjonar. Tinns prioritering av tiltaksarbeidet og manglande sluttbehandling av planen kan tyde på ei tilsvarande oppfatning. I dei andre kommunane kom det ikkje innvendingar, så ein må tru dei der meinte arbeidet gav nyttig kunnskap sjølv om kanskje ikkje alt viste seg like viktig for planutforminga. Ein skal ha med seg at det fanst lite datagrunnlag då planarbeidet starta, og ein kunne ikkje alltid vite på førehand kva som var mest relevant. Ein må òg tru at betre kunnskap om mange forhold i kommunen var nødvendig for politiske diskusjonar og å få etablert ei forståing for planlegging som styringsreiskap.<sup>12</sup>

## Mål-middelorienteringa

Oppbygginga av planrapportane og arbeidet med dei fylgjer i hovudsak det rasjonalistiske planleggingsidealet med situasjonsanalysar, målformuleringar, alternative forslag, vurdering av alternativa, utarbeiding av planar, og drøfting av gjennomføring. Alle inneheld grundige analysar av mange forhold, og dei har formulert meir eller mindre utfyllande målsettingar.

Alle har mål for befolkningsutvikling, næringsliv og sysselsetting, og avleidde behov for byggeområde, offentlege tiltak etc. Ut over dette er det store variasjonar i kor omfattande dei eksplisitt uttrykte målsettingane var. I Planane for Eid, Saltdal og Stranda går det tydeleg fram at generalplanutvalet står bak målsettingane. Særleg i Eid er det nokså systematisk formulert mål for dei ulike emna, både overordna mål om å stoppe fråflyttinga ved å sikre jordbruket som ei stabil næring og fleire arbeidsplassar elles, å legge opp til eit desentralisert busettingsmønster for å unngå bygging på dyrka mark og stabilisere lokalsamfunna og jordbruksnæringa, og vidare målsettingar og retningslinjer for dei fleste tema som konsekvensar av dei overordna måla. Dei andre planane har meir eller mindre eksplisitt uttrykte mål i same retning.

I Stranda var det viktig *"å trygge dei eksisterande arbeidsplassane og leggje grunnlaget til rette for trivsel ved å halde oppe og utvikle eit høgt servicenivå i kommunen."*<sup>13</sup> Folkevekst var ikkje noko mål i seg sjølv, med eit middel for å gje god velferd; målet var ein gjennomsnittleg auke på 20 arbeidsplassar per år. For utbyggingmønsteret var målet å stabilisere bygdelaga og legge veksten i kommunesenteret. På den måten meinte Stranda at ein kunne *"kombinere aktiv bygde- og grendepolitikk med omsynet til å skape eit slagkraftig kommunesenter som kan hindre unødig etterspurnadslekkasje til Ålesund og andre større sentra."*<sup>14</sup>

Alle, bortsett frå Ørland, har målsettingar for soneplanane. Dei går for det meste på jordvern, sikring av lokal service, korte avstandar, trafikktryggleik og kostnadseffektiv utnytting av kommunaltekniske anlegg.

<sup>12</sup>Dette gav tidlegare kommuneingeniør Kristen Brynstad uttrykk for i møte i Eid kommune 19.10.1999. Han meinte òg at det var litt uro for omfang og kostnader til planlegginga i starten, men at politikarane etter kvart såg nytten.

<sup>13</sup>GP Stranda hefte 2, s. 5.

<sup>14</sup>GP Stranda hefte 2, s. 6.



Utvikling og drøfting av alternativ er mest omfattande for befolknings- og sysselsettingsprognosane. Der opererer planane med fleire alternativ, og meir eller mindre gjennomført har ein studert konsekvensar av prognosealternativa. Like eins er det for eksempel diskutert alternative utbyggingsmønster med tilråding i tråd med eksisterande struktur, ikkje minst med argument om å oppretthalde skolane.

Koplinga til kommunal økonomi viser vilje til kontroll med gjennomføringa i tråd med målsettingane og planane, sjølv om det ofte er understreka at vanskeleg kommunal økonomi set grenser for kva som kan gjennomførast. Det er òg understreka at kommunens styrings- og gjennomføringsmiddel er avgrensa i forhold til privat verksemd; planane kan bare legge til rette. På mange område er gjennomføringa avhengig av utviklinga i regionen elles og av vedtak i fylkeskommunale og statlege organ. Det kan gjelde tilgang på distriktsutbyggingsmidlar, skatteutjammingsmidlar, etablering av ikkje kommunale tiltak, bygging av fylkes- og riksveggar etc. I tillegg kunne departementet gjere endringar i kommunens planvedtak. Desse spørsmåla blir drøfta meir i *Kapittel 11.3 Var planane realistiske?*

## Systematiske metodar

Planane avspeglar dei systematiske og meir eller mindre kompliserte metodane som blei brukte. I botnen ligg analysane av og prognosearbeidet for nærings- og befolkningsutvikling. Ut frå det fylgjer arbeidet med lokalisering og arealbruk.

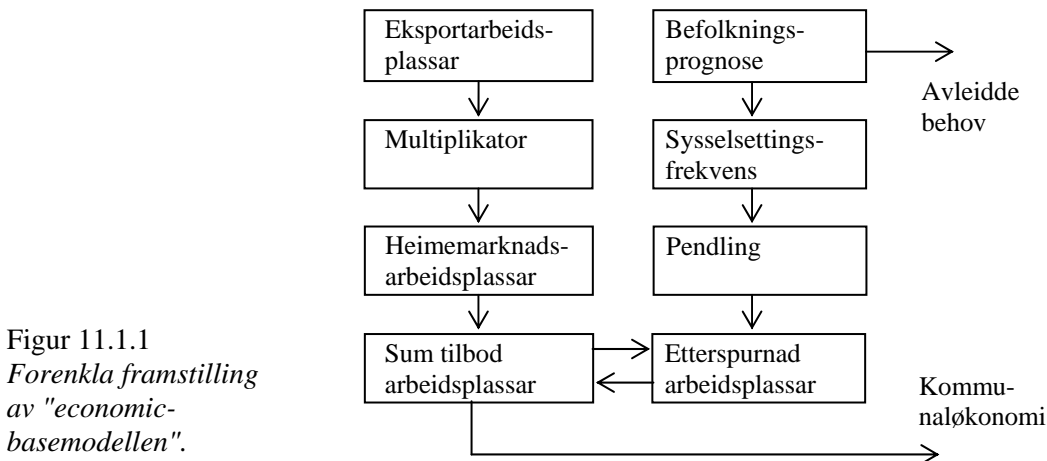
I det grunnleggjande arbeidet med nærings- og befolkningsutvikling er "*economic-basemodellen*" brukt.<sup>15</sup> Han går ut på ei inndeling i bytteproduksjon og eigenproduksjon, og utrekning av behovet for eksportarbeidsplassar for å oppnå målsetting om befolkningsutvikling og endringar i flytting og pendling. Resonnementet er, som ein skjønar, at eksport ut av kommunen gjev inntekter som igjen skapar grunnlag for nye arbeidsplassar i kommunen. Basert på statistikk kan ein finne "*multiplikatoreffekten*" som gjev forholdet mellom eksportarbeidsplassar og heimemarknadsarbeidsplassar. Legg ein så inn målsetting for flytting og pendling, og prognose for sysselsettingsfrekvens, kan ein rekne ut aktuelt innbyggartal. Motsett veg kan ein ut frå befolkningsmålsetting rekne ut behovet for eksportarbeidsplassar.

Ut frå dette er det brukt enklare metodar for å dimensjonere kommunale tenester, byggebehov, arealbruk, etc. For eksempel er det ut frå befolkningsutvikling og struktur rekna ut boligbyggebehov som grunnlag for å dimensjonere boligareala, framtidig elevtal som grunnlag for å påvise eventuelle utvidingsbehov for skolar, og talet på eldre for å vurdere behovet for trygdeboligar og institusjonar. For industri er det, som tidlegare nemnt, rekna ut arealbehov på grunnlag av talet på arbeidsplassar og arealforbruket etter svenske erfaringstal.<sup>16</sup> I Eid, Saltdal og Stranda blei bedriftseigarar sine meiningar om framtida undersøkt som eit korrektiv til prognosane; i Stranda omfatta det òg vurdering av arealbehov. Det er presisert at arealbehovet varierer svært

<sup>15</sup>For nærare forklaring, sjå for eksempel Hellenes, Håkon (1968): "Simuleringsmodeller for et steds næringsøkonomiske vekst". I *Kursus 1968*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, s. 60 ff.

<sup>16</sup>Wästlund, Holger (1967): *Industriområdet*. Kompendium. KTH. Stockholm.

med ulike industritypar, og i tillegg blei det gjerne lagt ut store areal for ekspansjon eller for å kunne ta mot store verksemder.



For boligareal er utrekningane greiare; ut frå kjende hustypar veit ein arealbehovet. Bruken av utnyttingsgrad gjev forholdet mellom golvareal og tomteareal, og ved å rekne med "standard" hustypar og storleik, blir det utrekna arealbehovet nokså presist. For institusjonar har ein erfaringstal og til dels normer. Det er for eksempel rekna med 1,0 da tomt per skoleklasse og 0,75 m<sup>2</sup> tomt per barn for tomt til daginstitusjon.<sup>17</sup> Forretningsareal blei dimensjonerte på grunnlag av erfaringstal for omsetning per m<sup>2</sup> butikklokale, og ut frå det rekna ut tomteareal ved hjelp av U-grad der ein tok med seg behov for parkerings- og lasteareal. For eksempel viser planen for Tinn til normer frå Norsk Kjøpmannsinstitutt.<sup>18</sup> Parkeringsbehov blei rekna etter ein bilplass per 50 m<sup>2</sup> forretningsareal, i tråd med "normalvedtekter" til bygningslova.

Som grunnlag for lokalisering blei det gjennomført grundige undersøkingar av naturforhold knytte til aktuelle areal. Det handla om arealbruk med vekt på dyrka og dyrkbar jord, topografi og stigningsforhold, og lokalklima, for eksempel solforhold og vindforhold. Omfanget av slike undersøkingar varierte etter situasjonen i kommunane; for eksempel gjorde den tronge og bratte Vestfjorddalen det nødvendig med nøyaktige studiar av stigningsforhold og solforhold med tanke på boligbygging. Nokre slike undersøkingar finst som temakart til planane.

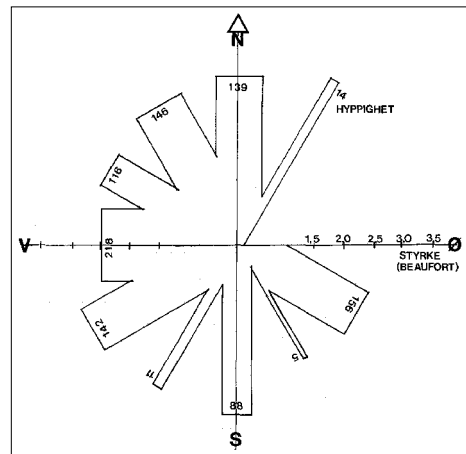
Tilsvarande modellbruk finn ein ikkje i drøftingane av alternative utbyggingsmønster ut over arealundersøkingane. Som det går fram av *Kapittel 8.5 Busettingsmønster og senterstruktur* er valet langt på veg basert på skjønn, der avveging av eit sterkt kom-

<sup>17</sup>Sjå for eksempel Aune, Nils Ole (1972): "Utvalg av institusjoner som er av stor interesse ved planlegging av byer og tettsteder." I Anker, Erik et. al. (red. 1972): *Planlegging i byer og tettsteder*. NFBB, Oslo.

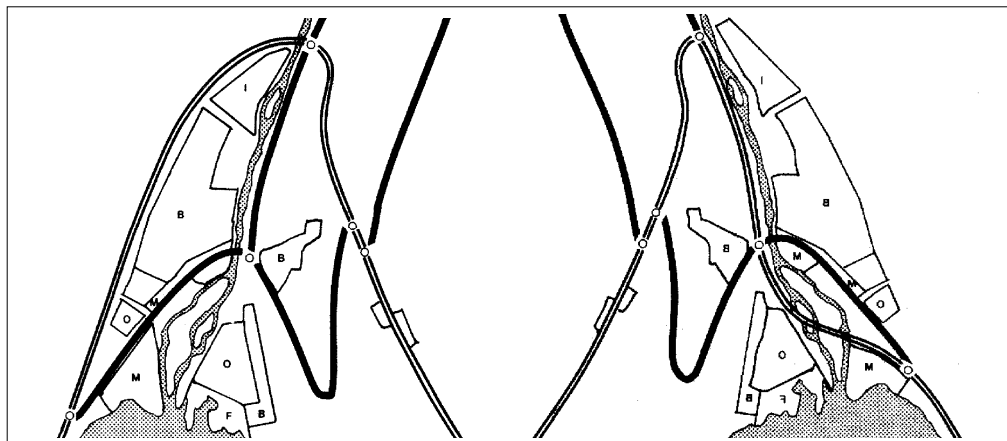
<sup>18</sup>Norsk Kjøpmannsinstitutt opererte i 1971 med 12.000 kr. omsetning per m<sup>2</sup> i daglegvarehandelen, 7.000 for utvalsvarer og 30.000 for bilar og bensin. GP Tinn, s. 120.

munesenter med regionale funksjonar blei prøvd kombinert med eit lokalt tilbod i grendene, blant anna av omsynet til jordvern og sysselsettinga i landbruket. Dei systematiske undersøkingane av utviklinga i varehandelen var eit element i desse alternativdrøftingane. Undersøkingane av areal- og terreng eigenskapar og solforhold kjem inn for å fastlegge meir detaljert lokalisering og avgrensing av byggeområde. Slike analysar blei meir aktuelle for seinare detaljplanar.

For hovudveggar finn ein mest verbale drøftingar av alternativ opp mot kostnads- vurderingar, arealbruk, lokalisering og tilgjenge til tettstadene, gjerne sett i forhold til Norsk Vegplan og vegstyresmaktene syn og behandling. Dette er omtalt nærare blant anna i *Kapittel 10.4 Eit tidsmessig vegsystem*.



Figur 11.1.2  
 Registrering av vindforhold kunne vere til hjelp i planlegging av byggeområde. Eksempel Stranda.



Figur 11.1.3  
 Vurdering av alternative riksvegtraséar - eksempel Austbygde i Tinn.

## 11.2 Ekspertplanlegging?

### Planleggingsprosess og aktørar

	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland <sup>1)</sup>
Økoplan A/S	x	x	x	x	x
Andre konsulentar for bef./næring		x			
Konsulent for tekn. anlegg	x	x		x	x
Konsulent for anna					x
Generalplanutval	x	x	x	x	x
Formannskap <sup>2)</sup>		x	x	x	
Kommunestyre	x		x	x	x
Teknisk etat/kommuneingeniør	x	x	x	x	x
Rådmann <sup>3)</sup>	(x)	x	(x)	(x)	(x)
Heradsagronom/jordstyre	x	x	x	x	
Heradsskogmeister	x	x	x		
Friluftsnemnd		x			
E-verket			x		
Utbyggingssjef				x	
Uspesifisert andre kommunale organ <sup>4)</sup>	x	x	x	x	x
Fylkesmannens utbyggingsavdeling	x	x	x	x	x
Fylkets vegkontor		x	x	x	
Fylkeslandbruksstyret		x			
Fylkesskolesjef	x	x			
Fylkeskonservator				x	
Arbeidskontoret			x		
Uspesifisert andre fylkesorgan	x		x	x	x
Fylkesplan			x		
Landbruksdepartementet		x			
Vegdirektoratet		x			
Samferdselsdepartementet		x			
Generelt og andre statlege organ	x				
Næringslivet	x	x	x		
Grunneigarar			x		
Lag/organisasjonar					x

- 1) Planen for Ørland opplyser lite om deltakarar; han bygger på regionplanen der det var samarbeid med mange instansar.
- 2) Ein må rekne med at formannskapet i Eid og Ørland behandla spørsmål knytte til generalplanen under vegs etter som kommunestyret gjorde det.
- 3) Om det ikkje er eksplisitt opplyst i planane, må ein rekne med at rådmannen var inne i bildet, i det minste for opplysningar om kommunal økonomi.
- 4) Her er tatt med tilfelle der planen ikkje har presis opplysning, men der ein skjønar av innhaldet at kommunale organ har vore inne i bildet.

Tabell 11.2.1

*Oversikt over dei deltakarane i planarbeidet det er opplyst om i planane. Det er ikkje skild mellom grader av involvering.*

Oversikten gjev neppe eit fullstendig bilde; planrapportane er ikkje systematiske og heilt samanliknbare i måten det er opplyst om ulike aktørar, og ein må rekne med at det handlar om fleire enn dei som er opplista. I tillegg er det fleire stader vist til utgreiingar og andre typar grunnlagsmateriale planen har brukt, men som ikkje kan rekast som direkte del av generalplanprosessen. Etter som Stabells kontor hadde reguleringsplanarbeid samtidig i alle kommunane bortsett frå i Tinn, blei mange spørsmål avklara på den måten, og samarbeidspartnarar var inne i bildet i den prosessen utan at det er opplyst i generalplanrapportane.

I tillegg til Nic Stabells kontor og Økoplan A/S var andre konsulentfirma engasjerte, blant anna for arbeid med vassforsynings- og avløpsplanar, i Saltdal òg for oppdatering av befolknings- og næringsprognosane.

Generelt var kommunale organ med generalplanutvalet som det sentrale, meir eller mindre aktive. Unntaket er Tinn der planforslaget ikkje er underteikna av generalplanutvalet, og det heller ikkje er opplyst kven som var medlemmer. Dette må ein sjå i forhold til prioriteringa av tiltaksarbeidet. I dei andre kommunane var gjerne sentrale politikarar med i utvalet; i Stranda og Ørland blant anna ordføraren og i Eid varaordføraren. Ingen av planrapportane opplyser særleg utfyllande kva politiske råd og utval ut over generalplanutval, formannskap og kommunestyre som var involverte.

Generalplanutvalet i Eid hadde i alt 30 møte i løpet av planprosessen. Utvalet formulerte målsettingar og retningslinjer på grunnlag av to møte i kommunestyret som vedtok blant anna befolkningsmålsetting og utbyggingsmønster. Tilsvarende behandla kommunestyret i Stranda overordna mål. I Ørland hadde kommunestyret gjeve føringar for planarbeidet gjennom behandlinga av regionplanen.

I planen for Saltdal går det ikkje fram kor aktive generalplanutvalet eller kommunestyret var. På den eine sida har generalplanutvalet vedtatt målsettingar og underteikna planen. På den andre sida var det misnøye i kommunestyret med framdrift og kostnader for planarbeidet. Etter behandlinga av desse problema i 1972, skreiv Nic Stabell at " ... *det har vært usedvanlig vanskelig å få reaksjon på våre henvendelser til kommunen for å få avklart spørsmål med avgjørende betydning for framdriften i arbeidet.*"<sup>19</sup> Konklusjonen blei at dei folkevalde organas behandling av soneplanane skulle forserast og landbrukskontoret skulle få fortgang i landbruksanalysen. Det tyder på mindre kommunalt engasjement enn i Eid, Stranda og Ørland, der den tunge politiske representasjonen i generalplanutvalet og den politiske aktiviteten viser at ein meinte planlegginga var viktig.

Av administrative organ var samarbeidet primært med teknisk etat i alle kommunane, og i ulik grad med andre etatar. Utan at det er sagt like tydeleg alle stader, var samarbeidet med heradsagronom viktig. I nokre tilfelle stod kommunen sjølv for delutgreiingar, særleg for tekniske anlegg og vurderingar av landbruket. Nokre stader, for eksempel i Stranda, er det vist til kommunale komitéar for utgreiing av særskilde spørsmål, for eksempel om barnehagar eller samfunnshus.

Der det var mogleg, var det samarbeid med regionplankontor og Fylkesmannens utbyggingsavdeling. Dette var mest omfattande i Ørland ved at medlemmer av generalplanutvalet òg hadde vore med i regionplanutvalet og Nic Stabells kontor hadde

<sup>19</sup> Nic Stabell i brev til kommunen 24. februar 1972. (Arkiv nr. 59/501).

arbeidet med regionplanen. Gjennom arbeidet med denne planen var det òg kontakt til to departement, Distriktenes utbyggingsfond og arbeidsmarknadsetaten som var med i eit samarbeidsutval.

I Tinn var det omfattande samarbeid med ulike organ på fylkes- og regionalt nivå, særleg Fylkesmannes utbyggingsavdeling og regionplankontoret som stod for fleire utgreiingar. I tillegg spelte staten ei viktig rolle med Utbyggingsplanen for Tinn kommune og planarbeidet for Hardangervidda. Dette var ein spesiell plansituasjon ved at kommunens utvikling i så stor grad var avhengig av overordna politikk. I Eid prøvde ein å relatere planarbeidet til fylkesplanarbeidet som var i gang i staden for regionplan.

Det var samarbeid med vegstyresmaktene. I tillegg til at ein hadde Norsk vegplan, handla det i nokre tilfelle om diskusjonar av alternative løysingar. I Saltdal enda usemja om føring av ny E 6 med avgjerd i Samferdselsdepartementet, og då i strid med kommunens ønske som la større vekt på lokale trafikkomsyn enn gjennomgangs-trafikken og jordvernet.

Det er opplyst generelt om kontakt og samarbeid med organisasjonar, selskap og enkeltpersonar i næringslivet. I Eid, Saltdal og Stranda var det kontakt med næringslivet for vurderingar av framtidsutsiktene.

Elles nemner planrapporten for Eid generelt kontakt med organisasjonsliv, utan at det er gjort greie for. Han opplyser ikkje om anna kontakt med folk i kommunen, men av avisutklipp går det fram at lokalpressa skreiv ein god del om planarbeidet, og grunneigarar og andre engasjerte seg, særleg i konkrete og avgrensa spørsmål om lokalisering og arealbruk.<sup>20</sup> I Geiranger var det fleire møte med blant anna grunneigarar om soneplanen som blei endra fleire gonger før endeleg forslag. Tilsvarende er ikkje opplyst i dei andre planane. Men Nic Stabell har fortalt allment at det blei arrangert grendemøte i nokre kommunar for å orientere om generalplanarbeidet. Ein prøvde òg å informere gjennom lokalpressa.<sup>21</sup>

Når kommunale og andre organs deltaking varierte frå kommune til kommune, kan det skuldast ulike forventningar til kva planlegginga skulle vere. Dei fleste stadene var det i utgangspunktet behov for å ordne opp i tettstadene og grendene, og det kunne vere ulikt kva nytte ein såg i planarbeidet ut over det. Stranda ville i fyrste omgang ha delgeneralplanar for byggeområda. Skepsisen i Saltdal til tidsbruk og kostnader må tolkast som ønske om meir avgrensa planar. Tinns manglande oppfylging av generalplanarbeidet kan ikkje utan vidare tolkast som anna enn at ein fyrst ville kome lengre i tiltaksarbeidet. Forventningane kunne ha samanheng med kva planleggingserfaring ein hadde i kommunane. I Ørland hadde ein fått erfaring gjennom regionplanarbeidet. I Eid og Stranda hadde ein arbeidd med planar for kommunesentra og fått erfaringar gjennom det.

Deltakarane i planprosessen representerer altså nesten bare offentlege instansar og organ, med varierende engasjement innan kommunen og på høgare nivå. Med unntak for kontakten med næringslivet i tre kommunar og samarbeid med grunneigarane i Geiranger, fortel ikkje planane om deltaking frå innbyggjarar i kommunane. Det var

<sup>20</sup> Avisutklipp om reguleringsplaner og bebyggelse på Nordfjordeid (arkiv nr. 96/525) og avisutklipp om generalplan og saker vedr. region og fylke (arkiv nr. 96/526).

<sup>21</sup> Nic Stabell i samtale 09.05.1995 og notat til meg 06.12.1996.

det heller ikkje lagt opp til; ein tenkte det som del av prosessen vidare med blant anna utlegging til offentleg ettersyn. *"Arbeidet med planframlegget er no på mange måtar kome så langt at det vil vere behov for breiare offentleg debatt om framlegget slik det no ligg føre."*<sup>22</sup> og *"... det vil være ønskelig å legge fram planene til almen diskusjon i de ulike tettsteder og bygdesentra."*<sup>23</sup>

Ein må tolke planane langt på veg som ekspertplanlegging, men med den nyanseringa som ligg i ulik grad av politisk involvering i kommunane. På den eine sida kan ein vanskeleg sjå at politiske organ har påverka planen for Tinn i særleg grad, og på den andre sida har generalplanutvalet i Eid med sine 30 møte og formulerte målsettingar ut frå kommunestyrebehandlingar utan tvil lagt viktige føringar.

## For innvikla?

Var éin grunn til varierende engasjement for generalplanlegginga i kommunane at det heile rett og slett var for innvikla for vanlege politikarar og folk flest? Spørsmålet hadde vore reist i Odelstinget ved vedtaket av lova og var med i kritikken av planlegginga i åra etter. Hadde ein god nok kompetanse, og ville det *"være riktig at man får stoffet begrenset - i hvert fall i volum - ..."*<sup>24</sup>. I spørsmålet ligg to dimensjonar. Var planlegginga for omfattande i kva tema som blei tatt opp og sett i samanheng med kvarandre, og/eller var metodane for vanskelege å forstå? Det var det fyrste som var grunnlag for kommunestyrebehandlinga i Saltdal om omfang og kostnader.

Det er ikkje meininga å gje noko absolutt svar på spørsmåla her, men ein kan gjere seg nokre refleksjonar. Så langt ein kan tolke planrapportane, ser det ut til å vere samanheng mellom det politiske engasjementet og den erfaringa kommunane hadde med planlegging. Dette kunne sjølvsagt vere sterkt personavhengig. Når administrative organ, særleg kommuneingeniøren og truleg heradsagronomen var aktive, er det rimeleg å tenke seg at desse hadde mest planleggingskompetanse og dermed interesse. Når generalplanutvala var mest engasjerte av dei politiske organa, kan det forklarast med interesse som utgangspunkt for å ta på seg vervet, og at dei tileigna seg meir kompetanse og interesse etter kvart; det same kunne gjelde andre politikarar òg.<sup>25</sup>

Planrapportane kan forståast slik at konsulenten var klar over at planlegginga kunne verke komplisert; dei har delvis ei pedagogisk vinkling. Dei inneheld forklaring om kva generalplanlegging er og kva behandling han måtte gjennomgå etter lova. Det er òg gjevne utfyllande informasjon om lovar og regelverk innan ulike sektorar, for eksempel rekreasjon og friluftsliv<sup>26</sup> og for natur- og kulturvern.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> GP Eid, s. 3.

<sup>23</sup> GP Tinn, s. 5.

<sup>24</sup> Saksordførar Harry Klippenvåg i *Forhandlinger i Odelstinget* nr. 69, 1. juni 1965, s. 548.

<sup>25</sup> Tidlegare kommuneingeniør Brynstad i Eid meinte i møte 19.10.1999 at politikarane i starten ikkje var vande med å tenke i "lange banar", men at interessa for generalplanen blei større etter kvart.

<sup>26</sup> GP Ørland, s. 145 ff.

<sup>27</sup> GP Saltdal, s. 167 ff.

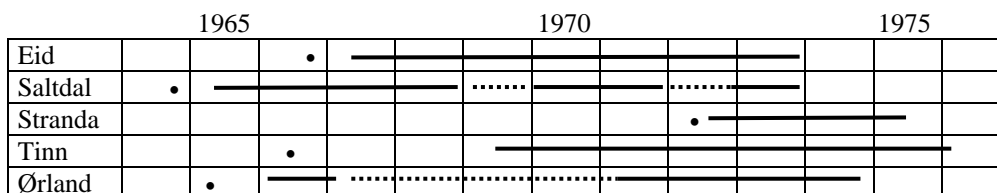
Innan fleire tema gjev planane "lærebokkunnskap", mest omfattande om boligar og reguleringsprinsipp for boligområde, der det er brukt grunnlagsmateriale frå kommunaldepartementets vegleiar. Tilsvarende er det gjort greie for industriareal og krav til lokalisering og utforming. Planane for Eid og Tinn inneheld liste med forklaring av ein del faguttrykk; om det er alle dei viktige som er med, kan diskuteras. Men ikkje minst viser omfattande bruk av temakart, kurver, diagram og andre illustrasjonar vilje til å gjere materialet forståeleg for andre enn fagfolk. I arbeidet med detaljplanar blei det oftast laga illustrasjonsplanar og i nokre tilfelle modell for å gjere dei meir forståelege.

I analysane og prognosane for befolkning, næringsliv og sysselsetting kan ein hevde at framstillinga ikkje er like lett tilgjengeleg. Det er i seg sjølv komplisert materiale, og kunne nettopp derfor ha vore arbeidd meir med for å gje ei meir forståeleg form. Særleg er dette tydeleg i planen for Stranda der den fullstendige utgreiinga er med i hovudrapporten; i dei andre kommunane har Stabells kontor utarbeidd samandrag som er meir i tråd med framstillinga elles. Ein del av analysane, blant anna av naturforhold, er kanskje ikkje like relevante for planutarbeidinga. Når slikt materiale likevel er med, kan det tolkast som ønske om å gje kunnskap om ulike forhold i kommunen og hjelpe lesarane til å kjenne seg att.

Men sjølv med denne viljen til å gjere planane tilgjengelege, kjem ein ikkje bort frå at det handlar om kompliserte spørsmål og samanhengar, ein kan ikkje vite sikkert korleis planane blei oppfatta. I verste fall kan ein tenke seg at politikarane var med på å vedta planar dei ikkje forstod fullt ut.

## Kvifor tok det så lang tid?

Planarbeida tok til dels lang tid, ulikt i dei ulike kommunane. Frå kontrakt blei inngått til planforslag blei levert, gjekk det frå ca. tre til ca. 10 år.



- Inngått kontrakt ————— Planleggingsperiode ..... Opphald

Figur 11.2.1

*Oversikt over tidsbruken i planarbeidet.*

I tre av kommunane gjekk planarbeidet nokså kontinuerleg, men i Saltdal og Ørland var det opphald under vegs. Bortsett frå i Tinn arbeidde Stabells kontor med reguleringsplanar parallelt med generalplanen. Med ferdigstilling av planforslaga i åra 1973 til 1976 høyrer alle med blant dei som gjorde departementet utålmodige. Per 1. januar



1975 hadde 71 av kommunane, eller 16 %, planen klar til offentlig ettersyn eller var komne lengre i prosessen; 13 planar var godkjende av departementet. Eid og Saltdal høyrer altså til den gruppa. I 119 kommunar, eller 27 %, var mykje arbeid gjort. Stranda, Tinn og Ørland må reknast med blant desse.<sup>28</sup>

NIBRs undersøkingar påviste, som det er gjort greie for tidlegare, manglande retningslinjer for planlegginga, manglande planleggingskapasitet, manglande politisk vilje og motivasjon, særleg i små utkantkommunar, trege behandlingsprosedyrar, og politisk motvilje til å binde seg for lang tid, som vanlege årsaker til treg framdrift.<sup>29</sup> Desse årsakene ser ut til å vere meir eller mindre gyldige i dei undersøkte kommunane, men det kunne òg vere andre forhold som verka inn.

I Eid er det lite som tyder på at manglande kommunal interesse var nokon viktig grunn til tidsbruken. Tvert i mot var det kommunen som sjølv tok initiativ til planarbeidet og både leiande politikarar og delar av administrasjon var aktive. Det er nærliggande å peike på to andre årsaker. For det eine mangla ein kartgrunnlag, og det var fyrst då det blei laga flyfotomosaikk over heile kommunen i 1969-70 arbeidet kunne intensiverast. Det kom kartgrunnlag etter kvart, men planen for Hjelmedalsdalen er framstilt på flyfoto. For det andre var det nokså omfattande registrerings- og analysearbeidet tidkrevande. I ettertid kan ein nok diskutere om alt dette var like nødvendig, men ein såg det som nyttig for kommunen å få oversikt over ressursane sine.

Bak opphaldet i planarbeidet i Saltdal låg både reaksjonen i kommunestyret på omfanget av planlegginga og treg reaksjon i kommunen på utspel frå konsulenten. Nic Stabell har seinare sagt at det var få i kommunen som var særleg motiverte for planarbeidet. Rådmannen viste interesse, men med ambisjon om å få til ein "minimumsplan", og teknisk etat fylgde for så vidt opp det dei fekk i oppgåver.<sup>30</sup> Ein kan få inntrykk av at kommunens mål med planen var avgrensa til å legge til rette for industriutbygging i den situasjonen kommunen var i med nedgang i anleggsarbeid og omstillingar i næringslivet.

I Stranda blei planarbeidet gjennomført utan avbrot fram til juli 1975. Det kunne gå så raskt fordi mykje var gjort gjennom tidlegare detaljplanlegging. Planen opplyser ikkje om spesielle problem, men behandlinga i kommunale organ under vegs tok lengre tid enn tenkt.<sup>31</sup> Når soneplanen for Hellesylt er framstilt på flyfotomosaikk tyder det på litt problem med kartverk.

Også i Tinn var mangel på tilfredsstillande kartverk i starten årsak til tidsbruken, i tillegg til prioriteringa av tiltaksarbeidet. Tidlegare teknisk sjef Sanda har seinare opplyst at rådmannen arbeidde mykje på tiltakssida, mens teknisk etat var meir enga-

<sup>28</sup> Arge, Njål et. al. (1976): *Generalplanarbeidets framdrift og organisering*. NIBR arbeidsrapport 11/76. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo, s. 11 ff.

<sup>29</sup> Arge, Njål (1977): "Hva har vi lært av generalplanarbeidet i Norge? Noen resultater fra et forskningsprosjekt." I *Kursus 1977*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, s. 64 ff.

<sup>30</sup> Nic Stabell i samtale 19.02.1999 og notat til meg 07.09.2000.

<sup>31</sup> GP Stranda hefte 1, s. 5.

sjerte i generalplanlegginga. Med igangverande regionplanarbeid "venta ein" litt for å sjå kva som kom fram der.<sup>32</sup>

I Ørland blei arbeidet med generalplanen lagt til sides i vel fire år mens regionplanarbeidet gjekk føre seg. Då det kom i gang igjen hausten 1971, etter at regionplanen var ferdigbehandla i kommunale organ, gjekk arbeidet kontinuerleg fram til planforslaget var ferdig i november 1974. I dei ca. to åra departementet brukte på behandling av regionplanen rådde ei uvisse som var uheldig for generalplanarbeidet.<sup>33</sup>

Oppsummert kan ein peike på nokre forhold som verka inn på tidsbruken. Det tok tid å skaffe fram det grunnlagsmaterialet som mangla, og som i alle fall konsulentten meinte at måtte til. Bortsett frå i Saltdal var kommunane med på det. Særleg i Eid og Tinn var manglande kartverk eit problem. Intern behandling i kommunen av ulike spørsmål og delarbeid som kommunen skulle gjere, tok tid. Og ikkje minst måtte ein vente på overordna avklaringar, for eksempel gjennom regionplan som i Tinn og Ørland, eller av vegføringar, som i Saltdal.

## Statiske mønsterplanar?

Som det går fram i *Kapittel 2 Planlegginga under krysseld*, hadde mange ei oppfatning av planane som statiske "arbeidsteikningar" for framtida; Ottar Brox hadde innført begrepet "*mønsterplanlegging*".<sup>34</sup> Ei slik oppfatning er det vanskeleg å slutte seg til.

Fire av planane opererer med 12 års planhorisont, altså tilsvarende periode som seinare blei tilrådd av departementet. I Tinn er perioden avgrensa til åtte år på grunn av den usikre situasjonen. For nokre oppgåver er planperioden delt opp i kortare periodar. For eksempel har målsettingane for befolkning og sysselsetting i Saltdal ein fyrste periode fram til 1976 og ein andre periode fram til 1984, og for utbyggingsoppgåvene er perspektivet delt i tre fireårsperiodar. Dette heng saman med stor uvisse om kva utvikling som kunne vere realistisk; planen opererer med større "slingringsmonn" i prognosane lengre fram i tid.

I nokre tilfelle er det tenkt ut over planperioden; for eksempel har Eid prognosar for sysselsetting og befolkningsutvikling fram til 1990. Men dette utvida perspektivet er tydelegast i arealplanane. Særleg for industri er det lagt ut mykje større areal enn det ein har rekna ut behov for i planperioden. For andre planelement som boligar og institusjonar er det stort sett lagt ut areal i samsvar med behovsutrekningane, men det er nokre stader tenkt og skissert vidare utvikling. I fleire av soneplanane i Eid er det omtalt moglege byggeareal etter planperioden, for eksempel for boligar i Myklebuståsen nordover frå skole og sjukehusområdet. I Brekstad tenkte ein utvidingsretningar for boligar, sentrums- og næringsformål som vist i *figur 10.1.2*.

<sup>32</sup>Frå møte i kommunen 08.09.1999. Til stades var plansjef Tore Lien, tidlegare teknisk sjef Karl Sigmund Sanda og avdelingsarkitekt Eli Samuelsen. Sanda var teknisk sjef 1972-84, og sentral i generalplanarbeidet, og seinare utviklingssjef 1990-1997.

<sup>33</sup>GP Ørland, s. 5.

<sup>34</sup>Brox, Ottar (1971): *Generativ planlegging. Disposisjon til en artikkel*. Nordplan, Stockholm, s. 1.

Med referanse til bygningslova er det i alle planane sagt at dei skal ajourførast etter behov. Det var " ... viktig at generalplanarbeidet blir betraktet som en rullerende prosess".<sup>35</sup> Det galdt både "en videre utdyping av problemstillinger som det foreliggende generalplanforslag trekker fram, og revideringer så snart forutsetningene endres vesentlig."<sup>36</sup> Stabells kontor har i dei fleste planane argumentert for at kommunen sjølv skulle ta ansvaret for planarbeidet i framtida; generalplautvalet i Eid tilrådde konkret at "kommunen vurderer ei styrking av teknisk etat og sentraladministrasjonen med tanke på det framtidige, rullerande generalplanarbeidet."<sup>37</sup> I Tinn skjedde dette ved at kommunen ikkje sluttførte behandlinga av forslaget men tok det inn i sitt eige planarbeid etterpå.

Planane kan nok av mange lesast som "arbeidsteikningar" for framtida der arealbruk og andre fysiske forhold var fastlagde. Men bak arealplanane og i det som elles er sagt, er det gjort klart at det tvert i mot er viktig å endre planane etter behov gjennom ei løpande planlegging. Og når det i arealplanane og omtalen av dei er lagt inn fleksibilitet, handlar det om å kunne fange inn ukjende forhold.

I dette ligg det strategiske elementet i dimensjonen strategisk plan eller prosjektplan, der det strategiske er dominerande for industriområda. For dei andre byggeformåla har planane meir karakter av prosjektplan, men ein kan òg sjå eit strategisk element ved at dei tok opp mogleg utvikling på lengre sikt. Desse sidene ved planane fører spørsmålet vidare til realismen i dei, slik det blir drøfta i *Kapittel 11.3*.

## Skjedde det endringar under vegs?

Som tidlegare peikt på, er ikkje det eit primært siktemål med arbeidet mitt å undersøke eventuelle endringar i haldningar, prioriteringar og planinnhald i løpet av dei åra planarbeida gjekk føre seg. Det tilgjengelege planmaterialet i Nic Stabells arkiv gjev heller ikkje grunnlag for å påvise endringar; då måtte eg ha prøvd å undersøke saksframstillingar, vedtak, korrespondanse etc. i kommunale arkiv.

Eg vil likevel kort ta for meg nokre spor av endringar ein kan finne i materialet. Dokumentasjonen er mangelfull, så det eg tar opp her, må oppfattast meir som spørsmål enn som absolutte påstandar. Dei spora eg peiker på, gjeld forholdet til vern.

Sjølv om bare tre av planane har eigne kapittel i plandelen om verneoppgåvene hevdar dei alle eit sterkt natur- og landskapsvern slik det er gjort greie for i *Kapittel 8.6*. I utgangspunktet er dette minst eksplisitt uttrykt i planane for Eid og Stranda. I Eid kjem det fram generelle synspunkt om at naturområde "kan vere verneverdige av omsyn til sjeldan flora eller fauna, kulturhistoriske fornminner, karakteristiske landskapstrekk e.l."<sup>38</sup> Dette er ikkje fylgd opp med målsettingar eller særskilde forslag, men det er tydeleg at tankegangen ligg bak i planutforminga, tydelegast i Hjelme-landsdalen.

<sup>35</sup> GP Saltdal, s. 238.

<sup>36</sup> GP Stranda hefte 1, s. 9.

<sup>37</sup> GP Eid, s. 166.

<sup>38</sup> GP Eid, s. 37.

På den andre sida behandlar planen for Tinn, som var den sist ferdigstilte av dei fem, naturvernet på ein meir omfattande måte, og hadde klare utsegner om at vern i mange tilfelle må ha prioritet framfor utbygging. Det blei referert til offentlege utgreiingar som signaliserer verneomsyna sterkt.

Med dette kunne ein tenke seg at haldninga til natur-, miljø- og landskapsvern hadde blitt skjerpa i løpet av dei vel to åra som gjekk frå planen for Eid var ferdig til planen for Tinn er datert. Men det er ikkje så eintydig. Både planen for Saltdal, som var ferdig litt før Eid, og Ørland, som kom eitt år etter det, har omfattande undersøkingar og nokså klare målsettingar. Saltdal gjekk så langt at planen gjekk mot statlege interesser om kraftutbygging og skytefelt, men ein må ha med seg at argumentasjonen òg var knytt til næringsinteresser i dei aktuelle områda.

Legg ein til grunn at planen for Tinn hadde tydelegast utsegner, kan det sjå ut som naturverntanken kom sterkare fram etter kvart. Men i kor stor grad det i så fall hadde utspring i Nic Stabells kontor, i ulike forhold i kommunane, eller skuldast ulike politiske haldningar, er umogleg å fastslå.

Tilsvarande kan ein sjå tilløp til aukande interesse for bygningsvern gjennom åra med planarbeid. Generalplanen for Eid peiker på at det i dei seinare åra hadde "*vokse fram ei større forståing og interesse for gamle bygningar/bygningsmiljø .... ein rekk ikkje langt med fredingar ...*"<sup>39</sup> Det er vist stor interesse for bygningsmiljøet i og inn-til Gata i Nordfjordeid. I det reguleringsarbeidet som gjekk føre seg samtidig finn ein spor av endringar. I eit skisseforslag frå 07.07.1967 er byggegrensene lagde etter eksisterande hus, men bare nokre få av dei er viste som "inngår i planen". Reguleringsforslag frå 20.03.1970 viser ein god del fleire hus med slik reguleringsstatus, og etter vedtak i kommunestyret 06.02.75 er dei fleste eksisterande husa eksplisitt innregulerte.

I Geiranger i Stranda arbeidde òg Nic Stabells kontor tidleg med reguleringsplanar som var med på å forme generalplanen. Det er generelt lagt stor vekt på verneomsyn i dei målsettingane soneplanen bygde på. Eitt av punkta var "*Bevaring av naustmiljøet og andre verdifulle enkeltbygg.*"<sup>40</sup> Dei gamle nausta var rekna som verneverdige i registreringar og skisseforslag til reguleringsplan så tidleg som i juli 1967. Reguleringssaka enda ut med plan 15.04.1971 der nausta blei regulerte til spesialområde, og ein del andre eksisterande bygningar fekk status "inngår i planen".

Heller ikkje desse to eksempla gjev eintydig svar på om det skjedde endringar under vegs. I Eid må det tolkast som ei utvikling i retning større vekt på vern av bygningsmiljø. I Geiranger kan ein ikkje hevde det same; årsaka kan vere at nausta lettare blei rekna som verneverdige ut frå ein tradisjonell kulturverntanke, og dei hadde dermed òg stor interesse for turismen.

---

<sup>39</sup>Ibid., s. 106.

<sup>40</sup>Stranda 6, s. 19.

### 11.3 Var planane realistiske?

Kor realistiske planane var kan bedømmast anten ut frå den utviklinga som kom i ettertid eller ut frå dei føresetnadene ein kunne ha kunnskap om då planarbeidet gjekk føre seg. Ei etterprøving vil særleg vere interessant for å finne ut kva forhold som påverka utviklinga ut over eller i motsetning til det planen la til grunn. Det er slike studiar Karl Otto Ellefsen og August Røsnes har gjort i Bjugn/Ørlandregionen <sup>41</sup> og Elisabeth Merok i Stranda. <sup>42</sup> Den måten å vurdere plananes realisme, undersøking av utviklinga i ettertid, blir kort gjennomgått i *Kapittel 12 Planane dugde lenge*.

I dette kapitlet er meininga å drøfte plananes realisme i samtida. Det interessante i dette er å prøve å forstå planane ut frå dei utviklingstrekk og forholda som var den gong. Med det utgangspunktet må ein vurdere realismen fyrst og fremst ut frå det kunnskapsgrunnlaget som var tilgjengeleg og dei metodane som blei brukte, og i tillegg kva politisk vilje som var i til stades.

#### Vilje til realisme

Det er tidlegare gjort greie for det omfattande registrerings- og analyse materialet som blei skaffa fram. Det blei altså gjort stor innsats for å få fram så godt datagrunnlag som mogleg, både lokalt innan kommunen, om kommunens forhold til region og fylke, og utviklingstrekk i landet generelt, som kunne verke inn på forholda i kommunen. Tilsvarande er det brukt den kunnskapen som var tilgjengeleg om løysingsmåtar, for eksempel for boligar, trafikksystem, handtering av jordvernet etc. I denne bruken av eit solid faktagrunnlag og kunnskap om løysingar ligg ein sterk ambisjon om realistiske planar.

Denne viljen er uttrykt i planen for Eid der det heiter at " ... ein også må finne ut om målsettingane er realistiske eller ikkje ... Det vil seie å finne ut kva for tiltak som må setjast i verk ... for at utviklinga skal gå i ei gunstigare retning." <sup>43</sup> Planen for Stranda drøftar vidare målsettingsproblemet, og peiker på at "Summen av målsettingene for befolkningsutviklingen for alle landets regioner/kommuner må holdes innenfor rammene til den totale befolkningsvekst i Norge." <sup>44</sup> Tilsvarande realistisk tilnærming ligg implisitt i dei andre planane.

Også metodebruken viser ambisjonar om realistiske planar. Målsettingane for næringsliv, sysselsetting og befolkningsutvikling bygger på grundige analysar som så langt det var mogleg er relaterte til region eller fylke, i tillegg til SSBs prognosar for kommunen. Dette ligg nær departementets seinare opplegg med "felles planføreset-

<sup>41</sup> Ellefsen, Karl Otto og August Røsnes (1989): *Fysisk planlegging. Virkelighet - plan - resultat*. Kommuneforlaget, Oslo.

<sup>42</sup> Merok, Elisabeth (1997): *Fra planlegging på papiret til virkeligheten. Et studie av general- og kommuneplanarbeidet i Stranda kommune med hovedvekt på arealplanlegging*. Hovedfagsoppgave i geografi våren 1997. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.

<sup>43</sup> GP Eid, s. 9.

<sup>44</sup> GP Stranda hefte 4, s. 103.

nader".<sup>45</sup> Koplinga til overordna nivå er mest konsekvent gjennomført i Ørland ved at ein venta med slutføringa av generalplanen til regionplanen var ferdig. I Eid relaterte ein analysane til prognosar for fylket. Dersom det var mogleg å få til ei utvikling i tråd med det som var kalla "*balansert vekst*", og som kontaktar med næringslivet gav signal om, "*ville det valde alternativet for Eid vere realistisk å oppnå.*"<sup>46</sup> I Saltdal blei prognosane reviderte av konsulenten for regionplankontoret i sluttfasen av arbeidet på grunnlag av positiv utvikling i løpet av planprosessen. I Tinn var spørsmålet om realisme mest kritisk ut frå den usikre situasjonen som var. Der analyserte ein behovet for nye arbeidsplassar for å oppfylle målet om folketal; måloppnåing var avhengig av at tiltaksarbeidet blei vellykka.

Om utgreiingane var så realistiske som ein kan forvente, kunne det hende at politikarane gjekk inn for ei meir positiv utvikling.<sup>47</sup> Dette kunne botne i ønske om vekst og forventningar til verknader av distriktpolitikken. I Ørland trudde politikarane på statleg innsats etter som regionen var utpeikt som utviklingsområde.<sup>48</sup>

På to punkt kan ein spørje seg om prognosane fanga opp utviklingstendensar godt nok. For det eine var fødselsratane i Norge i ferd med å gå ned, og landsomfattande prognosar blei etter kvart justerte. For det andre auka kvinnesysselettinga slik at forholdet mellom folketal og arbeidsplassar endra seg. Dette er til dels tatt inn i føresetnadene for prognosane for sysseletting og folketal,<sup>49</sup> men det var vanskeleg å sjå kor raskt utviklinga ville gå. Kommunen kunne påverke denne utviklinga ved å føre "*en aktiv sosialpolitikk, bl. a. ved bygging av daginstitusjoner.*"<sup>50</sup>

I metoden som blei brukt for avleiing av behov for tiltak og areal, finn ein tilsvarende systematikk, for eksempel i utrekningar av arealbehov på grunnlag av nærings- og befolkningsprognosane og drøfting av hustypar og tettleik. Når det blei lagt ut til dels mykje større areal enn det som blei rekna ut behov for, kan det anten tolkast som utslag av ein urealistisk utviklingsoptimisme eller som realistiske på den måten at ein tenkte langsiktig og såg det som nødvendig å skaffe gode vilkår i konkurransen om industrietableringar. I dei systematiske studiane av jordbruk og naturforhold ligg realismen i ønsket om å finne godt eigna byggeareal.

Dei til dels omfattande forslaga til nye riksvegar som ikkje bygger på overordna organs planar, kan oppfatast som urealistiske. Grunngevinga gjekk som oftast på trafikkmiljø og -tryggleik, og var haldbar nok. Men utan forankring i vegvesenets planar eller investeringsbudsjett var dei ikkje utan vidare realistiske. Men tar ein med seg opplysningane i planane om å sikre traséar for ei fjernare framtid, kan ein ikkje ut frå det ein visste då kalle planane for "luftslott".

I bruken av fagleg og politisk skjønn, for eksempel i drøftingane av utbyggingsmønster og senterstruktur, ligg spørsmålet om realisme i forholdet mellom politiske ønske i planen og vilje og reiskapar i kommunen til å gjennomføre han. Eit utbyg-

<sup>45</sup>Miljøverndepartementet: *Generalplanlegging. Innhold og organisering*. Rundskriv T-514. Oslo 1981.

<sup>46</sup>GP Eid, s. 58.

<sup>47</sup>Nic Stabell i samtale med meg i januar 1997.

<sup>48</sup>Tidlegare ordførar og formann i generalplanutvalet i møte 08.11.2000.

<sup>49</sup>GP Tinn, s. 85.

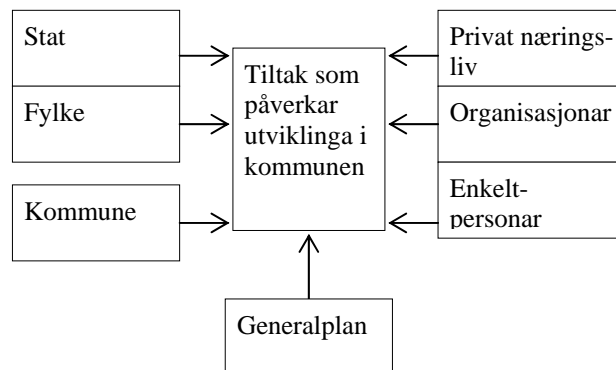
<sup>50</sup>GP Stranda hefte 4, s. 108.

gingsmønster basert på dei eksisterande tettstadene og grendene, var i tråd med sterke tradisjonar og politiske ønske. Derimot var restriksjonane på spreidd boligbygging eit så sterkt brot med tradisjonar at ein kan spørje seg om realismen på dette punktet. Samling av boligbygginga i felt nær skolar og lokalsenter var rasjonelt tenkt, men var det mogleg å gjennomføre fullt ut? Generelt har ein sett at strukturendringa i landbruket ikkje endra ønsket hos mange om å bu på heimgarden sjølv om dei hadde anna yrke. Der kunne dei få gratis tomt med rimelege tekniske anlegg, og bilen gjorde det mogleg å bu eit godt stykke unna arbeidsplassen. Nic Stabell har seinare sagt at det skorta på politisk vilje til å handheve strenge restriksjonar på spreidd boligbygging.<sup>51</sup>

## Avgrensa kommunal kontroll

Planane viser vilje til realisme ved å drøfte kommunens rolle i forhold til andre aktørar. Kommunen har *"råderett over berre ein avgrensa del av dei ressursane som må setjast inn i utbygginga av lokalsamfunnet."*<sup>52</sup> Utviklinga ville vere eit resultat av handlingar i kommunen, statlege og fylkeskommunale organ, privat næringsliv og organisasjonar og hos enkeltpersonar. Kommunens rolle er knytt til eigne tiltak og samarbeid med andre aktørar. For eigne tiltak har kommunen i prinsippet full styring innanfor dei ressursrammene som gjeld. I forhold til andre aktørar handlar det om både tilrettelegging og styring. Kommunens tiltak gjeld sjølve generalplanen og andre arealplanar, og kontroll med gjennomføringsmiddel som kommunal økonomi, handlingsprogram og tomtepolitikk.

Staten påverkar den økonomiske og befolkningsmessige utviklinga gjennom den generelle økonomisk politikken, regionale tiltak og verkemiddel i distriktpolitikken



Figur 11.3.1

*Beslutningseiningar som påverkar utviklinga i kommunen. Ein forstår at kommunen hadde svært avgrensa sjanse for å kontrollere gjennomføringa når så mykje er avhengig av private og av offentlege organ på høgare nivå.*<sup>53</sup>

<sup>51</sup>Nic Stabell i notat av 08.01.1997 til meg.

<sup>52</sup>GP Eid, s. 163.

<sup>53</sup>GP Stranda hefte 4, s. 105.

og sektorpolitikken. Fylkeskommunen har blant anna ansvar for viktige delar av hel-sevesenet og utdanningssektoren. Privat næringsliv står bak dei fleste arbeidsplassane i kommunen. Planen for Stranda foreslår oppretta eit "*Aktivitetsutval*" med representantar frå politiske og administrative organ, næringslivet og finansinstitusjonar med oppgåve å overvake og koordinere utviklinga, og foreslå tiltak.<sup>54</sup> Ingen av dei andre planane har forslag til samarbeid om gjennomføringa, men i Tinns tiltaksarbeid ligg ein slik tanke.

### *Styring av arealbruken*

Generalplanen i seg sjølv gav ikkje styring med arealbruken; det kunne sikrast ved generalplanvedtekt, reguleringsplanar eller mellombels forbod mot bygging i påvente av reguleringsplan. Elles låg det implisitt i planane at val av konfliktfrie byggeområde ville gjere gjennomføringa av planen sannsynleg.

Det er gjort greie for dei typane generalplanvedtekt bygningslova gav heimel for. Bortsett frå i Tinn er det konkrete forslag om innføring av vedtekt. I tre av kommunane blei det tilrådd å bruke såkalla *a-vedtekt* for å sikre jordbruks-, skogbruks- og naturområde og å hindre utnytting av grunn som vanskeleggjer gjennomføring av planen. I tillegg kunne *b-vedtekt* vere aktuell i nokre utbyggingsområde for å styre utbyggingsrekkefylgje i samsvar med etablering av teknisk infrastruktur. I Stranda gjekk ein inn for såkalla "*pusteromsvedtekt*" i tida før planen var godkjend. Det vil seie at areal i dei vedtektsfesta områda ikkje kunne nyttast på annan måte enn det som var vanleg i området eller på ein måte som ville vanskeleggjere gjennomføringa av planen.

I byggeområda blei det utarbeidd og vedtatt reguleringsplanar som gav juridisk heimel for styring av arealbruken. Reguleringsbestemmelsar kunne i tillegg gje bindande reglar om forhold som hadde med utforming av bygningar og uteområde å gjere. Ein kunne gå langt i detaljering av slike "formingsreglar" dersom kommunen ønskte det.

### *Budsjett og handlingsplan*

Det overordna verkemiddelet kommunen rådde over i tillegg til arealplanane, var den kommunale økonomien. Planlagt utnytting av dei økonomiske ressursane skulle både sikre gjennomføring av kommunale oppgåver og legge til rette for andre tiltak. I tråd med tilrådingar frå departementet<sup>55</sup> inneheld alle planane grundige analysar av kommunens økonomiske evne til gjennomføring. Med utgangspunkt i prognosane for selssetting, næringsliv og folketal er det gjort utrekningar av sannsynleg skatteinngang og andre inntekter år for år gjennom planperioden, og det er vidare undersøkt kva som kunne vere realistiske investeringar i forhold til driftsutgiftene. Bortsett frå i Tinn er desse analysane gjennomførte fullt ut med forslag til langtidsbudsjett/handlingsplan.

---

<sup>54</sup>GP Stranda hefte 4, s. 106.

<sup>55</sup>Blant anna Rundskriv H 18/71: *Om generalplanlegging - spesielt om de økonomiske sider av generalplanen*. KAD 15. mars 1971.



For det meste hadde kommunane stram økonomi, mykje godt som resultat av store investeringar åra før. Unntaket var Saltdal som hadde mindre lånegjeld enn dei andre og gode utsikter til skatteinntekter. I Tinn var kommunens økonomi spesielt vanskelig. Ein hadde blitt meir og meir avhengig av lån, skatteutjammingsmidlar og andre overføringar. Samtidig hadde prosentdelen av utgiftene som gjekk til lønningar og ulike driftspostar auka kraftig, og det var blitt mindre rom for nye tiltak. Sjølv med svært streng prioritering kunne ein stå i fare for å måtte redusere det kommunale servicenivået i ei tid då nettopp god offentleg service burde vere eit verkemiddel for å trekke til seg nye verksemdar.<sup>56</sup> Planane peiker generelt på behovet for god økonomistyring ved hjelp av løpande langtidsbudsjettering som detaljering og korreksjon av skissene i planforslaga.

### *Kommunal tomtepolitikk*

Ein aktiv kommunal tomtepolitikk er i fleire av planane framheva som viktig verkemiddel. Dette hadde to sider; for det eine den strategiske om å legge til rette, og for det andre ei regulerande om å ha eit styringselement for å hindre tiltak i strid med planen. *"For nyetableringar og ekspansjon i næringslivet i lokalsamfunnet, kan kommunen påvirke det private næringslivet ... at kommunen til en hver tid kan tilby akseptable tomter til en akseptabel pris ... både i områder for forretningsvirksomhet, industri og boliger."*<sup>57</sup> I det som er sagt i planane om tilrettelegging av industriområde, ligg implisitt at kommunen skulle ha ei aktiv rolle. For boligar burde kommunen *"sjå det som si oppgåve å drive ein aktiv grunnkjøps- og tomtepolitikk for å kunne dra nytte av dei føremonene den har ved at kommunen sjølv tek hand om areala under utbygginga."*<sup>58</sup> Når bygningslova hadde ekspropriasjonsreglar i tillegg til oreigningslova, fortel det om statleg vilje til å støtte ein aktiv kommunal tomtepolitikk.

### Næringsliv, stat og fylke let seg ikkje dirigere

For gjennomføring av private tiltak hadde kommunen stort sett bare regulerande kontroll, det vil seie styring av arealbruk, utforming av bygningar etc. For å få til private tiltak måtte det stimuleringar til, og kommunen sjølv hadde avgrensa verkemiddel. Det viktigaste kommunen kunne gjere, var å klargjere areal og gjere staden attraktiv for etablering ved å legge vekt på funksjonelle og trivselsmessige forhold. Ulike kommunale tiltak ut over dette låg ikkje i generalplanen, men i gjennomføringsmiddel som kommunen rådde lite med; ein måtte samarbeide med overordna styresmakter om stimuleringar.

I forhold til stat og fylke er plananes realisme knytt til samarbeid om planar, tiltak og verkemiddel kommunen ikkje rådde med. Særleg Tinn var heilt avhengig av overordna politikk. *"Regionplansamarbeidet bør imidlertid fortsette og intensiveres, ... og omfatte flere saksområder enn til nå."* I tilknytning til turismen, som ein meinte

<sup>56</sup>GP Tinn, s. 71.

<sup>57</sup>GP Saltdal, s. 236.

<sup>58</sup>GP Eid, s. 88.

ville bli viktigare slik kommunen låg til, meinte konsulenten at " ... *denne posisjon burde virke forpliktende på fylkes- og statlige myndigheter når det gjelder prioriteringer ...* " <sup>59</sup> Ut frå forventningane om statleg drahjelp reiser planen for Ørland spørsmålet om korleis "*offentlige myndigheter på høyere plan har prioritert industriutbygging i kommunen i forhold til andre kommuner.*" <sup>60</sup>

Statlege og fylkeskommunale tiltak var viktige både for sysselsettinga og tilbødet i kommunane. For eksempel var Vensmoen heim for åndssvake ein av dei største arbeidsplassane i Saltdal og flystasjonen den største i Ørland.

Når fylket hadde hand om vidaregåande skoleverk, sjukehus og sjukeheimar, var det viktig for kommunane å påverke og legge til rette for slike tiltak. I Eid og Tinn blei det argumentert for å halde på sjukehuset, og elles legg alle planane vekt på sjukeheimar og vidaregåande skolar. Statlege utbyggingsinteresser kom særleg inn i planane om framtidig vegsystem; langt på veg retta planane seg etter Norsk vegplan utan nærare diskusjon. Men i nokre tilfelle var det usemje, anten om kva anlegg ein rekna som ønskelege eller nødvendige eller om alternative løysingar. For eksempel måtte ein i Saltdal litt motvillig gå med på den løysinga Samferdselsdepartementet gjekk inn for etter ein lang planprosess.

Også på andre område kjem ulike syn til uttrykk. I Tinn var ein skeptisk til delar av verneplanane for Hardangervidda, og i Saltdal ville ein ikkje ha naturøydeleggande øvingsfelt og kraftutbygging. Generelt er planane forsiktige med å uttrykke eventuelle konflikter i forhold til fylke og stat, men gjennom dei tilfella som kjem fram, kan ein sjå den spenninga som ofte vil vere mellom lokale ønske og omsyn på den eine sida og overordna interesser og prioriteringar på den andre sida.

Kommunane kunne medverke til å dra nytte av statlege verkemiddel i forhold til private interesser. Planane nemner særleg DU som kunne bidra til finansiering av etableringar innan dei fleste næringane. I underlagsrapportar til planane finn ein utfyllande omtale av statlege verkemiddel. <sup>61</sup> Dei gjekk i tillegg til DU på Kommunalbankens lån til tomtekjøp og opparbeiding, Selskapet for industrivekstanlegg, Kommunaldepartementets støtteordningar til planlegging, støtteordningar innan skole- og helsesektoren etc. Verkemidla var delar av statens strategi for omstilling og vekst i næringslivet og utvikling av velferdsgode i landkommunane, og kommunens rolle i dette var å legge til rette gjennom planar. I Tinn var staten ekstra sterkt involvert med utgreiingar, særskilde tiltak, og vedtak i Stortinget om at Norsk Hydro blant anna skulle opprette eit næringsfond til hjelp i omstillinga.

Innanfor dei rammene som galdt, viser planane stor vilje til realisme. Forslaga er knytte opp til eit gjennomstudert faktagrunnlag, kunnskap om løysingsmåtar, og forholdet til fylkets og statens interesser og verkemiddel. Avgrensingane i kommunens rolle i gjennomføring er klart uttrykt, og det er vist til samarbeidsformer og verkemiddel ut over dei kommunen sjølv rådde over.

---

<sup>59</sup> GP Tinn, s. 79.

<sup>60</sup> GP Ørland, s. 111.

<sup>61</sup> GP Saltdal rapp. nr. 1.

## 11.4 Planreiskapen og planleggingsprosessen - oppsummering

I dette kapitlet har me sett at generalplanane hadde store synoptisk-rasjonalistiske ambisjonar. Med overordna siktemål om å hjelpe til velferdsutvikling for folk omfatta dei heile kommunen og prøver å sjå kommunens framtid i forhold til utviklinga i region og fylke. Dei omhandla og prøvde å sjå mange forhold i kommunen i samanheng. Resonnementet var å etablere prognosar og målsettingar for næringsliv, sysselsetting og befolkningsutvikling, og derifrå kome fram til dei aktuelle behova på mange område. Andre vegen såg ein på dei tilgjengelege ressursane i form av areal og økonomi for å løyse oppgåvene. Som del av dette finn ein stort sett klart uttrykte overordna, og ofte avleidd målsettingar for planforslaga.

Stort sett var kommunane innstilte på så omfattande planarbeid. Bare i Saltdal blei det reist spørsmål om omfang og kostnader og opplegget blei deretter justert.

Det blei brukt systematiske og til dels avanserte metodar, særleg i nærings- og befolkningsanalysane, som lett kunne skape ei oppfatninga av at det var "ekspertplanlegging". Men det stemmer ikkje heilt. Stort sett var folkevalde organ i kommunane meir eller mindre engasjerte i planprosessen. Det gjeld særleg generalplanutvalet i fire av kommunane; i Tinn ser det ut som kommunen prioriterte tiltaksarbeidet. Nokre stader behandla kommunestyret overordna spørsmål under vegs. Elles var ulike kommunale etatar, regionplankontor, fylkeskommunale og statlege organ involverte. I kor stor grad slike organ skal reknast som del av ekspertisen kan sjølvsagt diskuteras. Derimot var private interesser lite med bortsett frå representantar frå næringslivet som kom med innspel om framtidig utvikling og behov. Elles var folk meir engasjerte i diskusjonar om konkrete prosjekt og reguleringsplanar.

Det kan vere grunn til å meine at metodebruken til dels gjorde planlegginga innvikla. Men det er samtidig vanskeleg å sjå at det kunne gjerast enklare; det var omfattande spørsmål som skulle utgreiast. Og det måtte gjennomførast undersøkingar av mange forhold ein ikkje hadde data om. Kanskje blei det gjort arbeid som i ettertid viste seg mindre viktig, men på den andre sida gav det eit datagrunnlag som kunne ha verdi seinare.

Planarbeidet var i seg sjølv tidkrevande, men det var andre forhold òg som gjorde at planprosessen tok så lang tid at departementet var utålmodig. Dei to viktigaste årsakene eg vil peike på her, er manglande kartgrunnlag og venting på avklaring frå fylke og stat på overordna spørsmål. I tillegg tok intern behandling i kommunen av ein del spørsmål gjerne lengre tid enn ein hadde tenkt.

Når mange oppfatta planane som statiske "mønsterplanar" stemmer det dårleg. For det eine er det presisert at planlegginga skulle vere ein løpande prosess; planane skulle endrast etter behov. For det andre legg dei på fleire punkt opp til fleksibilitet, for eksempel ved å legge ut byggeareal som kunne duge ut over planperioden; dette er stort sett forklart og grunngeve. Dei var altså til dels meir strategiske planar enn prosjektplanar; dette galdt særleg for industrien.

Tilsvarande viser planane ein vilje til realisme som ikkje stemmer med den kritikken som kom fram. Ut frå det ein kunne vite om situasjon og utviklingstrekk er dei grundige analysane eit forsøk på å få fram realistiske prognosar og målsettingar. Men

politikarane kunne ha ein tendens til å vedta målsettingar om sterkare vekst enn konsulenten tilrådde.

Ein var klar over den uvissa som låg i at kommunane hadde avgrensa verkemiddel for å styre utviklinga. Sjølv kunne dei bare ha full kontroll med sine egne oppgåver. Elles låg styringa særleg i sjølve arealplanane, kommunal økonomi og ein aktiv tomtepolitikk. For næringslivet kunne dei bare legge til rette, og i forhold til fylke og stat kunne dei påverke gjennom samarbeid. Særleg i forhold til næringslivet var situasjonen usikker, og det er presisert i planane.

# Kapittel 12

## Planane dugde lenge

Mens temaet i førre kapittel var å drøfte plananes realisme i forhold til det ein kunne kjenne til i samtida, reiser dette kapittelet spørsmål om kor gangbare planane var. For å få eit inntrykk av seinare tids utvikling i forhold til planane, er nokre hovudtrekk undersøkte. Sjølv om det ikkje er det eigentlege poenget med arbeidet mitt, kan det vere av interesse å sjå litt på det som har skjedd utan å gå inn i ei omfattande drøfting av årsaker; det kan i det minste gje ein peikepinn på kva planane hadde å seie for utviklinga og om dei dugde for framtida.<sup>1</sup>

### 12.1 Seinare planarbeid

Planane blei sluttbehandla nokså raskt i kommunestyra, bortsett frå i Tinn der kommunen etter ei tid reviderte og slutførte planarbeidet med vedtak i 1980. Etter dette har kommunane arbeidd med og behandla kommuneplanar slik:

	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland
Opphavleg planperiode	1973-84	1973-84	1975-86	1977-89 <sup>1)</sup>	1972-83
Oppstarting 1. rev.	1986	ca. 1985	ca. 1990 <sup>2)</sup>	ca. 1985	ca. 1985
Vedtak 1. rev.	1989	1991	-	1991	1989
Oppstarting seinare rev.	ca. 1999	ca. 1996	-	ca. 1990	ca. 1990
Vedtak seinare	1999 <sup>3)</sup>	-	-	1995 + 98	1994 <sup>4)</sup>

- 1) Planperioden gjeld den planen kommunen sjølv stod for etter 1976.
- 2) Det har vore arbeidd med sone- og reguleringsplanar. Arbeid med ny kommuneplan er i gang (1999).
- 3) Ny arealdel til kommuneplanen blei vedtatt i juni 1999. Arbeid med ny samla kommuneplan er i gang (1999).
- 4) Arbeid med ny kommuneplan, inklusive revisjon av arealdelen, er nesten ferdig (2000).

Tabell 12.1.1

*Oversikt over seinare general- og kommuneplanarbeid i dei fem kommunane.*

Av dei fem kommunane var det bare Tinn som starta opp arbeid med ny kommuneplan før opphavleg planperiode var over. Det tok til dels lang tid før nye planar blei vedtatt, mellom tre og sju år. Stranda hadde i 1999, 13 år etter planperiodens slutt,

<sup>1</sup> Der det ikkje er vist til andre kjelder kjem opplysningane til dette kapittelet frå synfaringar og møte med kommunane i 1999 og 2000, slik det er opplyst om tidlegare.

ikkje vedtatt ny plan. Alle kommunane var i gang med revisjonsarbeid i 1999 - 2000. Dei står nå for planarbeidet sjølv, kanskje med konsulenthjelp til delutgreingar og til arbeid med reguleringsplanar.

Arealplanane har generelt vist seg å vere gangbare ut over planperioden. Avvika er for det meste små, og det har vist seg å vere arealreservar ut over den tida ein tenkte, delvis fordi ein del areal var overdimensjonerte med vilje. Nokre byggeområde har gått ut av planane og nokre andre har kome til, utan at det har endra hovudprinsippa i særleg grad.

I planrevisjonane er det ingen store endringar i overordna målsettingar i forhold til generalplanane den gong. Framleis gjeld måla om fordeling av arbeidsplassar, service og boligar i dei ulike bygdelaga, men ein legg generelt større vekt på utviklinga i helsestell, eldreomsorg, kulturarbeid osv.<sup>2</sup> Ein er ikkje lenger så fokusert på befolknings- og sysselsettingsprognosar, men justerer seg meir etter utviklinga. Sektorplanar blir brukte som hjelp i saksbehandling; eksempel er Ørlands sektorplanar for landbruk, for støy og for kulturminne som grunnlag for vurdering av enkeltsaker. Nokre ambisiøse vegplanar har vist seg ugjenomførbare eller unødvendige, og har gått ut i forhold til planane frå 1970-talet. Det gjeld særleg i Stranda og Tinn. Det blir til dels gjort forsøk på å få involvert folk i planlegginga. For eksempel har Eid arrangert idédugnad om visjonar til kommuneplanen.

## 12.2 Utvikling - kommunenivået

### Befolkningsutvikling

Tabellane som fylgjer viser befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i planane. Tala er frå Folke- og boligtellingane og nokre seinare kommunale plandokument. Sjølv om opplysningane ikkje er fullstendige, ser ein hovudtrekka.

<i>Eid</i>	1970	1980	1985	1990	1996	2000
Målsetting		4.860	5.165	5.445		
Faktisk	4.530	5.128		5.523	5.843	5.780
Avvik frå mål		+ 5,5 %		+ 1,4 %		

Tabell 12.2.1

*Befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i Eid. I 1992 blei ein del av Gloppen kommune overført til Eid som dermed fekk ca. 160 fleire innbyggjarar. Etter det gjekk folketalet opp til 5.843 i 1996, og har så vore nokså stabilt. Fordelinga i grendene var i tråd med generalplanens målsetting om 60 % i Nordfjordeid og 40 % andre stader, men dei seinare åra er det bare kommunesenteret som har hatt merkbar vekst.*

<sup>2</sup> Opplysning i møtet med Eid kommune 19.10.1999.

<b><i>Saltdal</i></b>	1970	1976	1980	1984	1990	2000
Målsetting		5.100	5.300	5.400		
Faktisk	4.320		5.177	5.351	5.190	4.887
Avvik frå mål			- 2,3 %	- 0,9 %		

Tabell 12.2.2

*Befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i Saltdal. Det er her vist det lågaste målsettingsalternativet. I tråd med planen har det vore vekst på Rognan og Røklund. Seinare planar har styrkt tanken om Rognan som senter.*

<b><i>Stranda</i></b>	1970	1978	1982	1986	1990	2000
Målsetting		5.160	5.395	5.675		
Faktisk	4.800	4.888	4.822	4.745	4.607	4.677
Avvik frå mål		- 5,3 %	- 10,6 %	- 16,4 %		

Tabell 12.2.3

*Befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i Stranda. Liabygda har hatt ein liten auke i innbyggartalet, dei andre kretsane nedgang.*

<b><i>Tinn</i></b>	1972		1980		1990	2000
Målsetting			8.000			
Faktisk	7.875		7.480		6.876	6.560
Avvik frå mål			- 6,5 %			

Tabell 12.2.4

*Befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i Tinn. Det har i seinare år vore balanse i flyttingar, men med den aldersstrukturen kommunen har, er det eit fødselsunderskot på ca. 35 per år.*

<b><i>Ørland</i></b>	1972	1975	1980	1984	1990	2000
Målsetting		5.750	6.050	6.400	6.950	
Faktisk	5.257		4.845	ca. 4.820	4.939	5.037
Avvik frå mål			- 19,9 %	- 24,7 %	- 28,9 %	

Tabell 12.2.5

*Befolkningsutviklinga i forhold til målsettingane i Ørland. Kommunen hadde netto utflytting på 840 personar mellom 1965 og 1980, ca. halvparten av dei i siste halvdel av 1970-åra.*

Bare i Eid var befolkingutviklinga i tråd med målsettinga. Den viktigaste årsaka er det varierte næringslivet som har vist seg å vere mindre sårbart enn der ein er avhengig av nokre store verksemdar. I tillegg ligg kommunen slik til at det er lite aktuelt med inn- eller utpendling. I Saltdal var det vekst i samsvar med planen nesten ut plaperioden, men deretter kom ein nedgang som så blei snudd på 1990-talet. Årsaka til stagnasjonen i Stranda er generelt svakare utvikling i næringslivet enn tenkt, utan at ein kan peike på bestemte hendingar. I tillegg førte satsinga på vidaregåande skole til at fleire tok utdanning som vanskeleg kunne brukast i ein landkommune. I Tinn har ein ikkje greidd å etablere så mange nye arbeidsplassar som forventa, og utflyttingar førte til ein aldersstruktur som etter kvart gav fødselsunderskot. Generelt var fødselstala fallande; det verka inn i alle kommunane. Midt på 1960-talet fekk kvar norsk kvinne i gjennomsnitt 3 barn, i 1977 1,77 og i 1983 1,66.<sup>3</sup> Det kan verke underleg at avviket frå målsettinga er størst i Ørland der koplinga til overordna planlegging var tettast. Årsakene er svikt i sysselsettinga og stor utflytting, særleg til Bjugn på grunn av betre boligitilbod på slutten av 1970-talet.

Generelt ser det ut til å vere fire hovudgrunnar til avvik i befolkningsutviklinga i forhold til planane. For det eine har tilbakegangen i primærnæringsane blitt større enn rekna med i dei fleste kommunane. For det andre har industrisysselsettinga auka mindre, eller faktisk blitt redusert. For det tredje har truleg større kvinnesysselsetting ført til at fleire arbeidsplassar ikkje har gjeve tilsvarande auke i folketalet. I tillegg har fallande fødselsfrekvens hatt mykje å seie. Ein del av desse forholda blir nærare kommenterte i det fylgjande.

## Næringsliv og sysselsetting

Generelt har utviklinga i sysselsetting og næringsliv blitt nokså forskjellig frå målsettingane i planane slik oversiktene under viser. Bare Stranda hadde konkret målsetting for kvar næringsgrein. Opplysningar om utviklinga vidare er frå møta i kommunane og nokre seinare plandokument. For Tinn og Ørland manglar konkrete data; i møta med desse kommunane kom det likevel fram nokre hovudtendensar. Sysselsettingstala i folke- og boligtellingane for 1980 og 1990 er ikkje omrekna på ein slik måte at dei kan brukast direkte for samanlikning. Derfor er opplysningane ufullstendige, men kan likevel gje eit bilde av utviklinga i tre av kommunane.

<i>Eid</i>	Primær	Sekundær	Tertiær	Sum
Ved planstart / 1970	420	480	540	1.440
Målsetting 1990				1.868
Faktisk 1995	330 (1999)		ca. 1.000	ca. 2.200
Endring 1970 - 1995 (1999)	- 90		+ ca. 460	ca. 760
Endring i prosent	- 21,4 %		+ ca. 85 %	+ ca. 53 %

Tabell 12.2.6  
*Sysselsetting i Eid.*

<sup>3</sup> Statistisk sentralbyrå: Utskrift frå internett 09.03.2001.



<i>Saltdal</i>	Primær	Sekundær	Tertiær	Sum
Ved planstart / 1970	231	453	729	1.413
Målsetting 1984				1.850 (min)
Faktisk 1999/2000	135	ca. 500	ca. 840	ca. 1.475
Endring 1970 - 2000	- 95	+ ca. 47	+ ca. 111	+ ca. 62
Endring i prosent	- 41,3 %	+ ca. 10 %	+ ca. 15 %	+ ca. 4,4 %

Tabell 12.2.7  
*Sysselsetting i Saltdal.*

<i>Stranda</i>	Primær	Sekundær	Tertiær	Sum
Ved planstart / 1970	250	1.195	515	1.960
Målsetting 1986	205	1.365	625	2.195
Faktisk 1986	219	1.006	707	1.932
Endring 1970 - 1986	- 31	- 189	+ 192	- 28
Endring i prosent	- 12,4 %	- 15,8 %	+ 37,3 %	1,43 %
Avvik frå målsettinga	+ 6,8 %	- 26,3 %	+ 13,1 %	- 12,0 %

Tabell 12.2.8  
*Sysselsetting i Stranda.*

I Tinn har sysselsettinga gått ned meir enn målsettinga viste. Det har vore vanskeleg å få til mange nok nye verksemder til erstatning for bortfallet av arbeidsplassar ved Norsk Hydro og nedgangen i landbruket. Heller ikkje Ørland har fått den utviklinga i sysselsettinga ein tenkte seg. I regionen samla har det kome fleire arbeidsplassar enn regionplanen rekna med, men det er særleg Bjugn som har fått veksten både i sysselsetting og folketal.

### *Landbruk*

Det var generell optimisme med investeringar og stabilitet i nokre år etter 1975 då Stortinget vedtok målsettinga om eit inntektsnivå i landbruket tilsvarande gjennomsnittet for industriarbeidarar. I Tinn var det sjølv med små brukseiningar mange unge som satsa. Men etter nokre år endra dette seg til ei heller pessimistisk stemning. Etter nokre år med stabilitet i Stranda gjekk sysselsettinga sterkt tilbake. Framover ser det ikkje lyst ut med aldrande gardbrukarar og nye krav om rasjonalisering.

Det har skjedd lite av den strukturrasjonaliseringa generalplanane rekna med. Nokre nedlagde bruk blir leigde bort, men mange har gått ut av produksjon. I Saltdal har tidlegare oppsplitta jordbruksareal vore ei hindring for effektiv drift mange stader. Unntaket frå denne utviklinga er Ørland der samla jordbruksareal i drift var nokså konstant fram til 1985, og deretter har auka ved nydyrking. Samtidig har talet på bruk gått ned frå 327 til 183 ved samanslåingar. Gjennomsnittleg er bruka nå 235 daa.

### *Industri*

Stort sett har industrien vore stabil i kommunane, med litt variasjonar i sysselsettinga, men den planlagde veksten har ikkje kome. Bare Stranda har hatt merkbar nedgang i sysselsettinga. Dei andre har hatt omtrent stabilitet eller ein svak vekst. Ein stor del av industriutviklinga har kome i etablerte bedrifter. Men samtidig ser ein rasjonaliseringar som heller reduserer talet på sysselsette. Nye bedrifter har stort sett opp til 35-40 tilsette.

Etter at industrien i Tinn hadde nedgang nokre år er sysselsettinga blitt meir stabil, blant anna ved hjelp av det næringsfondet Norsk Hydro oppretta. I Saltdal blei sponplatefabrikken lagd ned på slutten av 1970-talet, og ein har deretter fått fleire mindre bedrifter og ein liten auke i sysselsettinga. Desse to kommunane viser korleis ei endring i retning av meir varierte verksemdar gjev større stabilitet.

Møbelindustrien i Eid og Stranda er eksempel på at lokal kompetanse utvikla over lang tid, gjev solide bedrifter. Dette har òg samanheng med bruk av lokale råstoff, for eksempel frå landbruket, og ikkje minst med lokalt eigarskap. I Ørland har for eksempel fiskeforedling blitt viktigare. I både Eid og Stranda var det uvisse med bedrifter som blei styrte utanfrå; i Eid veit ein ikkje om meieriet og slakteriet er trygge. Då Stabburets verksemd i Stranda var truga av nedlegging, gjennomførte dei tilsette ei effektivisering som viste at bedrifta var liv laga.

Tilsvarande kan endringar i rammevilkåra verke inn. I Saltdal har NSB endra opplegget for godstransporten til oppsamling og omlasting i Fauske. Dermed er ikkje dei sentrale industriområda i Rognan så attraktive når transporten går med trailer.

Slik utviklinga har vore, har det ikkje vore aktuelt å ta i bruk særleg mykje av dei planlagde industriareala. Av større område er det bare i Strandadalen det har kome i gang større etableringar. Tidlegare industrilokale er i fleire tilfelle tatt i bruk til andre bedrifter, som for eksempel Norsk Hydros bygningar i Rjukan. I Rognan har kommunen overtatt lokale etter sponplatefabrikken og leiger dei ut.

Ein kan slå fast at planane tok feil i vurderingane av sjansane for vekst i industri-sysselsettinga. Eg har ikkje undersøkt nok til å gje sikre forklaringar, men eg vil nemne to moglege grunnar. For det eine var det for stor tru på nyetableringar; den generelle oppfatninga av distriktspolitikken kunne medverke til det. For det andre gjekk industrien gjennom rasjonaliseringar som gav produksjonsvekst utan sysselsettingsvekst; denne utviklinga var nok undervurdert i planane.

### *Offentleg verksemd*

Det har vore generell vekst i offentleg sektor i tråd med krav til betre velferd, særleg innan helse og omsorg og i oppvekst/undervisning. Den sterke veksten omfattar ikkje generell kommunal administrasjon. I Ørland ville tvert i mot samling av etatane i nytt rådhus føre til færre stillingar i fellestenester.

I alle kommunane har det kome fleire barnehagar enn planane foreslo, også i fleire av dei mindre bygdelaga. I nokre tilfelle, for eksempel i Liabygda, er reguleringsplanen endra for å skaffe tomt. Skolar er stort sett i samsvar med planane. Med unntak for Tinn, der barneskolane i Dale og Tessungdalen er nedlagde, er målet om å oppretthalde skolestrukturen gjennomført. I Saltdal meinte kontaktpersonen i kommu-

nen at etableringa av vidaregåande skole på 1970-talet hadde mykje å seie direkte med mange arbeidsplassar og indirekte ved å skape stadsidentitet hos ungdommen. Dette er interessant i forhold til utsegna i Stranda om at mange med utdanning ikkje fann arbeid i kommunen.

Også dei planlagde helse- og eldreinstitusjonane har kome; til dels er det bygd fleire eldreboligar. Etter at reformene i psykisk helsevern kom på 1980-talet, har nå Saltdal kommune overtatt Vensmoen for eventuell anna bruk, og framtida er usikker. I alle kommunane har det vore større vekst i helsestell og sosiale tenester enn planane la til grunn. I Ørland har talet på arbeidsplassar ved forsvarets flystasjon gått ned, og verksemda er ikkje så dominerande som ho var tidlegare.

### *Privat service*

Generelt har det vore stor vekst utan at særlege verksemdar peiker seg ut. Det har gått føre seg ei viss sentralisering i varehandelen til dei største tettstadene. Nokre lokale daglegvareforretningar er nedlagde, sjølv om ein i planane ønskte å sikre tilbod også i dei mindre grendene. Dei fleste forretningane og andre servicetiltaka som finst, er lokaliserte i samsvar med generalplanane, men bruker stort sett mindre areal.

I Ørland er omsetninga per innbyggjar høgare enn i nærliggande kommunar. Det tyder på liten handelslekkasje; kanskje er det tvert i mot. Også i Rjukan er varehandelen overraskande stor ut frå folketalet, med vekst særleg i Rjukan. På Rognan brann mykje av forretningsområdet ned i 1979, men handelen fekk ei oppblomstring etter gjenoppbygginga. I seinare år har konkurransen med Fauske blitt sterkare, delvis på grunn av omlegging av riksvegen med vanskelegare vegtilknytning. På Røklund har nytt senter like ved avkøyringa generert handel, mens tidlegare forretning er nedlagd.

Turismen med hotell, restaurantar og campingplassar har til dels fått mykje å seie i nokre av kommunane, kanskje meir enn planane la til grunn. I Stranda reknar ein at det er ca. 180 årsverk i turistnæringa, særleg i Geiranger. Saltdal har 12 bedrifter som gjev 50-60 årsverk. I Tinn er mykje av turismen knytt til hytter, og skaper ikkje så mange arbeidsplassar ut over litt tilskot til varehandelen. Dei spesielle tiltaka med blant anna alpinanlegg og skiløyper har ikkje gjeve den aktiviteten ein tenkte. I Junkerdalen i Saltdal er det tidlegare alpinanlegget nedlagt og turismen har gått tilbake. Aktiviteten i Hevsdalen er heller ikkje så stor, men det har vore arrangert nokre større konkurransar.

Generelt ser det ut til at privat service, særleg varehandelen, har vokse sterkare enn ein rekna med i generalplanane. Forklaringa må ligge i raskare velstandsauke generelt. Når det er dei større tettstadene som har fått veksten, og nokre lokale butikkar er nedlagde, tyder det på at betre transport gjer folk mindre avhengige av korte avstandar; dei dreg gjerne dit det er betre og kanskje billigare tilbod.

### *Årsaker til avvika*

I studien av utviklinga i Bjugn/Ørlandregionen fann Ellefsen og Røsnes blant anna at det i 1980 var færre sysselsette i bytteproduksjon og fleire i eigenproduksjon enn mål-

settinga, men fleire arbeidsplassar totalt. Dei har peikt på nokre hovudårsaker som kan vere meir eller mindre relevante for dei undersøkte kommunane:

- Generell overvurdering av vekstpotensialet i eksportnæringar, særleg industri.
- Undervurdering av landbrukets evne til å halde på arbeidsplassar.
- Undervurdering av veksten i offentleg sektor og anna tenesteyting.
- Feilaktig vurdering av yrkesaktiviteten. Særleg har langt fleire kvinner gått ut i arbeidslivet.<sup>4</sup>

Merok fann omtrent tilsvarende i Strandas utvikling fram til 1986.<sup>5</sup> Der var samla sysselsetting litt lågare enn målsettinga. Landbruket hadde fylgd den nasjonale trenden, men låg likevel litt høgare enn målsettinga. I sekundærnæringane bygde planen på for stor optimisme, også hos næringslivet sjølv. Den sterke oppgangen i tenesteyting har mykje godt bakgrunn i statens satsing på eldreomsorg og barnehagar, og det gav mange kvinnearbeidsplassar.

Sjølv med det avgrensa talmaterialet eg har henta inn, styrker det i hovudsak desse forklaringane. Som nyansering er det grunn til å peike på gjennomføringa av det nye skolesystemet på 1970-talet, og utviklinga i landbruket der nedgangen blei større utover 1980- og 90-talet.

## Nokre av byggeoppgåvene

### *Boligar*

Utover 1970-talet var boligbygginga omtrent på det nivået generalplanane la opp til, i hovudsak på dei utpeikte areala. Frå 1980-talet har omfanget av boligbygging vore mindre. Ut frå befolkningsutviklinga er dette rimeleg. I Rjukan førte rehabilitering med samanslåing av små husvære til eit byggebehov slik planen hadde peikt på.

Fordelinga mellom tettstadene og grendene har vore omtrent som i planane, men gjerne med litt større del i kommunesentra. Unntaket er Tinn der 60 % av befolkninga bur i Rjukan mens målsettinga var 65 %. Dei fleste av dei planlagde områda er utbygde, men i nokre av dei mindre grendene finst ennå ledige tomter. I Saltdal gjeld det òg Rognan og Røklund; der var tradisjon for nokså romsleg utbygging, og kommunen opplever ikkje arealmangel. Med nokre unntak er det bygd eineboligar i alle kommunane. I tillegg til omsorgs- og eldreboligar nokre stader er det etablert burettslag i Nordfjardeid, og i Rjukan er det bygd nokre rekkehus.

Det har kome til nokre nye område i forhold til generalplanane. I 1978 var Myklebuståsen i Nordfjardeid klar til utbygging; generalplanen hadde peikt på området som aktuelt etter planperioden. I Rognan har det kome til eit nytt område på Hals, litt nordover langs vestsida av fjorden. På slutten av 1970-talet kom dei fyrste tomte- ne i Ottersbo i Ørland; dei var populære den gong som alternativ til den tettare byg-

<sup>4</sup> Ellefsen, Karl Otto og August Røsnes (1989): *Fysisk planlegging. Virkelighet - plan - resultat*. Kommuneforlaget, Oslo, s. 66.

<sup>5</sup> Merok, Elisabeth (1997): *Fra planlegging på papiret til virkeligheten. Et studie av general- og kommuneplanarbeidet i Stranda kommune med hovedvekt på arealplanlegging*. Hovedfagsoppgave i geografi. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen, s. 61 ff.

ginga på Brekstad. I påvente av fleire tomter i Ottersbo flytta nokså mange til Bjugn. I dag er det lita interesse for Ottersbo og andre spreidd område fordi nærservice og skole manglar. Derimot har det kome til nye område i Brekstad, også desse som direkte utviding av tettstaden og med streng grense mot jordbruksareala.

Med unntak for Saltdal har det skjedd meir spreidd bygging enn det planane la opp til, anten som frådelingar, til dels i små grupper, eller som kårboligar. I møta mine i Stranda og Tinn blei det særskild nemnt bygging av "huskrullar" med inntil sju hus som kloakkforskriftene la til rette for.<sup>6</sup> Den strenge målsettinga om å unngå spreidd bygging var vanskeleg å etterleve. Spesielt i Ørland blei det opplyst at kommunen framleis har ein aktiv tomtepolitikk; dei fleste tomtene er på kommunal hand for sal til husbyggarar.

### Vegar

Med nokre unntak har dei overordna vegane som låg i generalplanane kome. I Saltdal blei den nye E6 opna i 1993, men med litt anna trasé og endra tilknytningar til det lokale vegnettet enn det generalplanen viste. I Stranda er RV 58 på nordsida av fjorden, ny ferjekai i Liabygda og tunnelen ned til Hellesylt sentrum gjennomførte. Dei omfattande anlegga ved Stranda tettstad er ikkje aktuelle i dag. I Tinn har den såkalla Tinn-sjøvegen kome, med litt anna trasé forbi Miland og Mæl enn generalplanen viste. Dermed har det ikkje skjedd noko med den gamle RV 37 gjennom dei andre tettstadene ut over enkel opprusting med blant anna gang- og sykkelveg på nokre strekningar. I Ørland er hamneområdet utbygd og hurtigbåttransporten er forbetra. Ferja til Agdenes har blitt ein suksess, sjølv om mange var skeptiske den gong. Det er nå ingen flyruter frå Ørland; det var for optimistisk å tru på særleg stor persontransport.

## 12.3 Utviklinga i grendene og tettstadene

Oversikten på neste side viser avvik frå arealplanen, det vil seie soneplanane i Eid, Saltdal, Stranda og Tinn, og generalplankartet og reguleringsplanar i Ørland. Eg har gjort ei grov registrering av kva som er gjennomført og ikkje per 1999 - 2000, men ikkje innhenta systematiske og fullstendige opplysningar om formelle planendringar.

Arealbruken har i hovudsak utvikla seg i tråd med planane. Større eller mindre endringar og avvik ligg anten i at dei er vedtatt gjennom reguleringsplanar eller at planane ikkje er gjennomførte. Avvika frå arealplanane er i samsvar med endra behov og prioriteringar slik det er omtalt på kommunenivået. Den endringa ein finn oftast, er at industriområde ikkje er utbygde. Det er forklarleg ut frå at det særleg var desse som i fleire av planane var overdimensjonerte. I nokre tilfelle er dei tatt ut av planane, for eksempel Åshamar/Os i Nordfjordeid og ved Langlo i Stranda tettstad. Men i dei fleste tilfella er planane uendra, og industriareala kan bli aktuelle å utnytte seinare. Det gjeld blant anna i Rognan, fleire stader i Tinn og i tettstadene i Ørland.

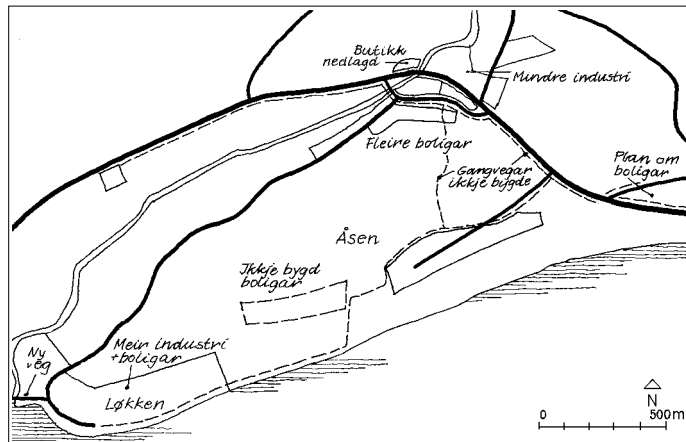
<sup>6</sup> Industridepartementet (1972): *Forskrifter for kloakkutslipp fra spredt boligbebyggelse* gav reglar for lokale og enkle kloakkløysingar for inntil sju boligar.

	Bolig	Ind.	Off.	Forr.	Kj.veg	g/s-veg	Friomr.	Hytter
<b>Eid</b>								
Mogrenda		ikkje		flytta		ny		
Nordfj.eid	færre nye omr.	ikkje nytt			ikkje hovudv.	ny	større	
Haugen/N	red. + nytt omr.	ikkje		nedl.		mindre		
Stårheim	utvida	ikkje		færre			idr.pl.	
Kjølsdal	ikkje nytt omr.					endra		
Hj.landsdal.								ikkje
<b>Saltdal</b>								
Rognan	nytt		justert	justert	endra	mindre	mindre	
Røkland	utvida	ikkje	endra	flytta	endra		mindre	
<b>Stranda</b>								
Stranda tett.	reduisert	ikkje	reduisert	ikkje	ikkje	justert		
Strandadal	reduisert			nedl.	ikkje	ikkje		
Hevsdalen								færre
Hellesylt		utvida	barneh.					
Geiranger	reduisert	nytt	barneh.					
Liabygda	reduisert	ikkje	barneh.					ikkje
<b>Tinn</b>								
Rjukan			barneh.		ikkje	justert	reduisert	
Miland	utvida			ikkje	endra			
Mæl		ikkje	ikkje	nedl.	endra			
Atrå		ikkje		reduisert	ikkje	ny, endr.		
Austbygde	ikkje nytt omr.	ikkje	ikkje + endra	reduisert	ikkje	ny		
Hovin	endra		flytta	flytta				
<b>Ørland</b>								
Brekstad	nytt + utvida	reduisert	utvida + just.	reduisert	justert	justert		
Opphaug	reduisert + nytt		utvida	reduisert + endra	ikkje + justert	justert	reduisert + endra	
Uthaug				reduisert	ikkje	ikkje	justert	
Ottersbo	justert		ikkje skole	ikkje	justert	justert		

Tabell 12.3.1

Stikkordmessig oversikt over avvik frå arealplanane for tettstader og byggeområde.

Tilsvarande er område til forretningar og sentrumsformål i fleire tilfelle ikkje utnytta og er anten omregulerte til andre formål eller ligg ubrukne i dag. Det gjeld generelt i dei mindre tettstadene og grendene der det ikkje har blitt aktuelt med utvidingar og fleire stader der tidlegare daglegvarebutikk er nedlagd. I Nordfjordeid, Rognan, Røkland og Rjukan ser det ut som dei regulerte areala var greitt dimensjonerte. I Stranda tettstad var nytt senterområde uaktuelt og er omregulert. Det same er i ferd med å skje i Brekstad sentrum. Desse stadene var arealbehovet overvurdert. I Røkland er forretningsområdet flytta på grunn av anna riksvegføring enn soneplanen viste.

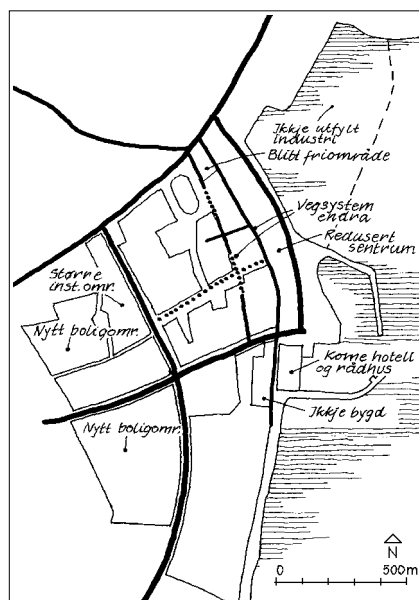


Figur 12.3.1

*Nokre av dei viktige endringane frå soneplanen for Haugen/Naustdal i Eid. Boligområdet på Åsen er redusert og andre har come til. Industriområdet er ikkje utnytta og ikkje alle gangvegane er bygd.*

Overordna køyrevegane er det tredje planelementet som har vist seg uaktuelt å gjennomføre etter planane fleire stader. Det gjeld særleg nokre av dei nokså omfattande riksveganlegga. Det kan skuldast endra behov slik det blei i Atrå og Austbygde etter at Tinnsjøvegen kom, eller omvurdering av behov slik som i Strandadalen og forbi Stranda tettstad og samankoplinga av riksvegane i Nordfjordeid. Dei einaste store prosjekta som er gjennomførte, er E 6 forbi Røkland og Rognan, tunnelen forbi Hellelyt i Stranda og Tinnsjøvegen i Tinn.

Stort sett er boligar bygde i samsvar med planane. Bare i få tilfelle er boligareal tatt ut av seinare planar, som for eksempel i Kjølisdal. Med stagnasjon eller tilbakegang i folketalet, og dermed i boligbyggebehovet, har dei utpeikte areala stort sett vore tilstrekkelege fram til i dag. Unntaka er særleg Nordfjordeid som har hatt merkbar vekst og behov for å utvide boligfeltet nord for tettstaden, Rognan som har etablert eit nytt område litt nord for sentrum, og Opphaug som har fått eit nytt område litt unna tettstaden. Desse stadene har likevel regulerte område nær og i sentrum som



Figur 12.3.2  
 Endringar frå opphavlege planar for Brekstad. Nye område for boliger og institusjonar har kome til, sentrum er redusert, vegsystemet er endra, og det er ikkje fylt ut i Brekstadbukta i Ørland.

ikkje er fullt utbygde ennå. I Brekstad er dei opphavlege områda utnytta, og ein har måtta etablere nye boligområde vestover.

For offentlege byggeområde er det særleg fleire barnehagar ein legg merke til. Generelt har kommunane satsa mykje meir enn generalplanane la opp til. Det har vore uproblematisk å skaffe plass for institusjonar gjennom mindre omreguleringar, for eksempel innanfor boligområde som i Hellesylt og Liabygda. I Rjukan er friområde omregulert til barnehage; det er i strid med generalplanens intensjon om å ta vare på dei knappe grøntområda. Helse- og eldreinstitusjonar har til dels fått plass innanfor regulerte areal eller gjennom omreguleringar som i Brekstad. Dei fleste skolane er i samsvar med planane; unntaket er Austbygde der den gamle skolen er rusta opp i staden for nybygg, og Hovin der skolen har fått ei anna lokalisering.

Gang- og sykkelveggar er gjennomførte med ein del endringar. Nokre stader, for eksempel i Mogrenda, Nordfjordeid og Austbygde har eigne veggar for den mjuke trafikken kome i tillegg til planane. Andre stader, for eksempel i Rognan og Stranda tettstad, er utbygginga blitt redusert og tilpassa den lokale situasjonen med blant anna bruk av boligveggar til gang- og sykkeltrafikk.

Grøntområda er stort sett i samsvar med planane, i alle fall innom tettstaden. Nokre nye areal kan ha kome til, for eksempel idrettsplassen i Stårheim. Andre stader, for eksempel i Rognan, er ikkje alle grøntområda opparbeidde. Det same kan gjelde friområde som ligg litt utanom sentrum, og som ikkje er så mykje brukt.

Av dei fire soneplanane som inneheldt hytteområde, er bare planen for Geiranger gjennomført i hovudtrekk. I Liabygda er eitt av områda tatt ut av planen, i Hevsdalen har det bare kome få nye hytter, og i Hjelmelandsdalen viste det seg umogleg å gjennomføre opplegget med hytteområde som del av jordskiftet. Det har generelt blitt bygd fleire hytter spreidd enn det planane la opp til.



Samla sett er det etter måten små avvik ein finn i forhold til planane. Utan å ha undersøkt konkret kva som ligg bak i kvart enkelt tilfelle, kan ein likevel peike på nokre hovudårsaker til dei fleste endringane:

- *Omvurdering av eller nye behov* ligg bak endringane for industriareala, men langt på veg har ein halde fast på områda for eventuelle framtidige etableringar. Nye behov innan offentleg velferd gjeld særleg barnehagar og tiltak innan helse og eldreomsorg. Omvurderingar av behov ligg bak endringane av vegplanar.
- *Omvurderingar av arealbruken* ligg bak for eksempel tilbakereguleringa til jordbruk av industriområdet sør for Nordfjordeid, boligområdet i Kjølisdal og industri- og senterområdet i Stranda. I Nordfjordeid og Stranda førte det ikkje til endringar elles, og inneheld dermed òg omvurdering av behovet, men i Kjølisdal blei alternativt bolig-område utpeikt.
- *Omvurdering av løysingar* gjeld for eksempel nokre gang- og sykkelveggar. For å ivareta trafikktryggleik og tilgjenge fann ein nokre stader at det var best å bygge i tillegg til det soneplanen viste, og andre stader at trafikken kunne blandast på lokale veggar. Endra lokalisering av skole og forretning i Hovin er òg eksempel på omvurdering av løysing.

Det ser ut til at dei undersøkte kommunane har halde fast ved streng kommunal styring av arealbruk og utbygging. I møtet mitt i Ørland blei det understreka kor viktig det var å halde på ein aktiv kommunal tomtepolitikk. Det var prøvd privat regulering og utbygging i eitt tilfelle, og kommunen såg ikkje på det som vellykka.

## 12.4 Planane var gangbare - oppsummering

Når dei fleste kommunane ikkje starta opp arbeid med planrevisjon før etter planperioden, og ingen av dei vedtok ny plan før i 1989, kan det tyde på at dei opphavlege generalplanane blei opplevde som gangbare lenge, sjølv om utviklinga ikkje gjekk heilt slik planane la opp til.

Når veksten i næringsliv og folketal ikkje kom, fortel det noko om kommunanes manglande verkemiddel til å påverke og styre. Og då kan ein òg i ettertid hevde at målsettingane var for optimistiske; ein hadde kanskje for stor tru å distriktspolitikken. I tillegg er det verdt å peike på endringane i kvinnesysseting og fødselsrater som medverkande på befolkningsutviklinga.

Med tanke på at det har gått 25 - 30 år, er det nesten overraskande kor godt arealplanane er etterlevde. Dei har i all hovudsak forma tettstadene, grendene og byggeområda, og samtidig vore fleksible nok til å ta inn endringar i utviklinga. Noko av dette ligg i at byggebehova blei mindre med mindre folkeauke, og noko ligg i at utpeikte byggeområde til dels var tenkte å rekke ut over planperioden. Med få unntak har dei utpeikte byggeområda vist seg å ligge slik til at dei har vore aktuelle å ta i bruk; det er eigentleg nokså små endringar som er gjort seinare. Unntaket er nokre av dei mest omfattande vegplanane som ikkje er gjennomførte, anten fordi ein har omvurdert behovet eller funne andre løysingar.

# Kapittel 13

## Generalplanlegginga betre enn sitt rykte

I dette kapitlet oppsummerer eg ein del av dei viktigaste momenta frå *Kapittel 5 og 6* om framveksten av fysisk-økonomisk planlegging, og drøftinga i *Kapittel 7 - 12* av fem generalplanar frå Nic Stabells kontor rundt 1970. Utgangspunktet er dei spørsmåla som er reiste i *Kapittel 4.2*, som igjen bygger på blant anna framstillinga i *Kapittel 2* av plankritikken.

På mange punkt var kritikken av planlegginga slik han kom fram frå rundt 1970 feilslått, i alle fall i forhold til dei planane eg har undersøkt, men òg i forhold til dei intensjonane staten hadde med planlegginga. Eksempla viser òg at planlegginga i dei fem kommunane var godt i samsvar med statlege ambisjonar, og fekk mykje å seie for framtida i kommunane. I fyrste omgang var ho viktig for å få fram grunnlagsmateriale og politisk motivasjon for langsiktig planlegging, og i neste omgang for å legge til rette for og styre utviklinga. I hovudsak var planane såleis ein god reiskap for kommunane; det ser ein ikkje minst i ettertid ved at planane i stor grad var gangbare lenge, også ut over planperioden.

Konklusjonen min er at generalplanlegginga var betre enn sitt rykte. I dette ligg sjølvstøtt dei atterhalda ein må ta om planane er representative, slik det er drøfta i *Kapittel 1 og 4*.

### 13.1 Statens intensjonar med generalplanlegginga

#### Fysisk-økonomisk planlegging blei reiskap i velferdsbygginga

Bygningslova av 1965 og iverksettinga av ho må forståast i lys av både dei faglege tradisjonane og den politiske konteksten som galdt i den aktuelle tida. Lova kom til då landet var inne i ein omstrukturingsprosess slik det er gjort greie for i *Kapittel 5*. Dei fyrste ca. tjue åra etter krigen var ein samanhengande periode prega av "*den sosialdemokratiske orden*" med bygging av velferdslandet.

Den fyrste gjenreisinga gjekk over i nyreising der dei overordna måla var betre velstand og velferd for folk i alle landsdelar. Verkemidla var økonomisk vekst gjennom industrialisering og effektivisering, og utvikling av offentlege velferdsordningar som skole, helsestell, eldreomsorg etc. Fysisk-økonomisk planlegging blei ein viktig politisk reiskap for tilrettelegging og styring. Det var brei politisk semje om hovudmåla og prinsippa; usemja gjekk mest på omfanget av offentlig innsats og inngrep. Dei borgarlege partia var meir villige til å la marknadskreftene rå, men såg òg nytten i planlegging og offentlege stimuleringar. Den overordna politiske semja varte til slutten av 1960-talet; etter det reiste fleire spørsmål ved uheldige verknader av vekstpolitikken og den strenge styringa Arbeidarpartiet representerte.

Den fysiske planlegginga hadde lange tradisjonar som byplanlegging med nokså avgrensa oppgåve å regulere byggeverksemda i byane og etter kvart mange tettstader utover landet. Økonomisk planlegging blei introdusert i vårt land på 1930-talet, og etter krigen utvikla som statleg styringsreiskap gjennom nasjonalbudsjett og langtidsprogram, og som regionalt planleggingsverktøy i områdeplanlegginga og landsdelsplanar og -program. Såleis kom den fysiske planlegginga frå det lokale nivået med avgrensa formål å forme byggeområda, og den økonomiske frå eit nasjonalt nivå med formål å stimulere til økonomisk vekst.

I implementeringa av bygningslova blei den fysiske og økonomiske planlegginga kopla saman innhaldsmessig ved nærings- og befolkningsanalysar og handlingsplan som del av generalplanen, og institusjonelt ved blant anna opprettinga av Distriktsplanavdelinga i Kommunal- og arbeidsdepartementet og Fylkesmannens utbyggingsavdeling som òg hadde saksbehandlinga for Distriktenes utbyggingsfond. På denne måten var det meininga å kople plan og gjennomføring ved at kommunane hadde langsiktig styring med arealbruk, byggeoppgåver og eigen økonomi, og at statlege midlar skulle settast inn for sysselsettingsutvikling i samsvar med dei kommunale planane. Som del av den økonomiske politikken var det etablert ordningar som skulle hjelpe kommunane til å gjennomføre planane. For eksempel gav Kommunalbanken lån til tomtekjøp og bygging av kommunaltekniske anlegg, og Husbanken gjorde det mogleg for kommunane å ha ein offensiv boligpolitikk.

## Det politiske og faglege grunnlaget for bygningslova av 1965 utvikla seg i løpet av lovarbeidet

Dei fyrste initiativa til endring og utviding av bygningslova kom like før krigen, utan at det førte til noko då. For det eine var ikkje tida moden, og for det andre gjorde krigen ei slik reform uaktuell. Med etterkrigstidas sterke satsing på modernisering og bygging av landet blei ønsket om ei anna bygningslov sterkare.

Det tok ca. seks år frå lovkomitéen blei oppnemnt i 1954 til innstillinga var ferdig, og endå fem år før Kommunal- og arbeidsdepartementet la forslaget sitt fram for Stortinget i 1965. Som omtalt i *Kapittel 6* voks ambisjonane frå ei nokså forsiktig tilnærming til lovarbeidet der tanken var nokre forbetringar i den gamle lova, til vedtak om ei omfattande planlegging i alle kommunar og regionar. Frå eit behov for å halde betre styr på byggeverksemda som kom med industrireisning og urbanisering, utvida ambisjonane seg til å bruke planlegginga som stimulator og reiskap i bygginga av landet og i distriktpolitikken.

Etter litt nøling i starten av arbeidet foreslo lovkomitéen å innføre planleggingsplikt og oversiktsplanlegging i heile landet. I løpet av tida med departementets saksførebuing, behandlinga i Stortinget, og ikkje minst implementeringa av lova, blei perspektivet på kva planlegginga skulle vere utvida. Med den nye lova fekk me krav om generalplanlegging i alle kommunar, planlegging på regionalt nivå, og hovudregel om at bygging skulle skje etter reguleringsplanar.

Sjølv om lova i hovudsak blei vedtatt samrøystes i Odelstinget, kom det fram skepsis frå dei borgarlege representantane til om ho ville gripe for sterkt inn i det lokale sjølvstyret og den private eigedomsretten. På den andre sida meinte Sosialistisk

folkeparti at lova var for lite omfattande og dermed gamaldags før ho blei vedtatt. Ingen av dei borgarlege representantane gav uttrykk for slike vyar for planlegginga som reiskap i velferdsbygginga som Statsråd Haugland (AP) gjorde i sin omtale av samanhengen med distriktpolitikken.

Bak dette kan det sjå ut som det var ulike oppfatningar av kva ambisjonar planlegginga skulle ha og kor sterkt ho skulle gripe inn i utviklinga. Denne spenninga mellom det individuelle og fellesskapet, og mellom det lokale og sentrale, er grunnleggjande element i all planlegging og politikk slik me òg ser det i dagens planlegging. I *Kapittel 3* er avveging og koordinering av forholdet mellom felles- og individuelle interesser som teoretisk grunngeving for planlegging kort omtalt.

## Aukande ambisjonar i iverksettinga av lova

Det ser ut som departementet utvida ambisjonane for planlegginga i løpet av den tida dei arbeidde med lovinnstillinga. I tillegg til det som kom fram i innstillinga og behandlinga i Stortinget, var det før vedtaket gjort mykje førebuande arbeid til iverksettinga. Ikkje minst blei det satsa på regionplanlegginga. Arbeidet med regiondeling var i gang, Kommunaldepartementet hadde fått si distriktsplanavdeling, og det var bestemt å opprette Fylkesmannens utbyggingsavdeling i alle fylka.

Med innsettinga av Borten-regjeringa i 1965 kunne ein kanskje ha venta ei litt forsiktigare tilnærming til planarbeidet enn med Arbeidarpartiregjeringa. Men tvert i mot viste kommunalminister Helge Seip (V) seg å vere ein sterk pådrivar i å få i gang planlegginga rundt i landet.

Mens ambisjonane den fyrste tida primært var å legge til rette for velstandsutvikling og bygging, kom andre omsyn inn tidleg; det galdt for eksempel vernespørsmål. Alt i lovarbeidet var jord- og naturvern viktig; nettopp gjennom meir gjennomtenkt regulering kunne ein verne areal mot nedbygging. Det var derfor ikkje noko brot med opphavlege intensjonar då departementet kom med rundskrivet i 1970 om å styrke arbeidet for å bevare naturmiljøet. Rundskrivet endra ikkje grunnleggjande på meininga med planlegginga, men det utvida perspektivet og gav andre omsyn enn bygging større tyngd.

Ei anna grunngeving for planlegging var betre utnytting av dei økonomiske ressursane. Også ei sterkare vektlegging av økonomidimensjonen i planane, slik det for eksempel blei tilrådd i Yngvar Johnsens bok *Planlegging* frå 1968, var i samsvar med opphavlege intensjonar.

## 13.2 Fysisk-økonomisk planlegging i praksis

### Kvifor generalplanlegging?

Det kan reisast spørsmål om kommunane hadde tilsvarende ambisjonar. I alle fall var departementet utålmodig og prøvde å få fortgang i planarbeidet. Men det ser ut som

mange kommunar nokså tidleg såg eit planleggingsbehov; dei tok gjerne initiativ sjølv. Men lovpålegget eller signala om ny lov kunne vere ein utløysande faktor.

I utgangspunktet ville kommunane ha planar for å halde orden på byggeverksemda i tettstadene. I Stranda ønskte ein å operere med delgeneralplanar, men etter kvart såg ein at det var nyttig at planane omfatta meir, både innhaldsmessig og geografisk. Særleg i Tinn og Saltdal ser det ut som endringar i næringslivet og vanskeleg arbeidsmarknad var viktige årsaker til planleggingsønsket.

Generelt var kommunane inne i ein omstillingsperiode i tråd med statleg politikk. Endringar og rasjonaliseringar i næringslivet gav nye utfordringar, og ikkje minst gav utviklinga av velferdsordningar kommunane nye oppgåver og ansvarsområde som dei såg at kravde planlegging. Velferden og velstanden skulle kome gjennom industrisatsing som kommunane måtte legge til rette for, velstanden ville gje auka handel og behov for forretningsområde, og det måtte skaffast plass og økonomiske rammer for kommunale institusjonar og tiltak. Og ikkje minst ville boligar til ei aukande befolkning med ønske om betre standard og godt bumiljø kreve store areal. Betre og tryggare transport kravde nye vegar, og det måtte gjerast omfattande utbyggingar av teknisk infrastruktur elles.

## Planane var meir enn utbyggingsplanar for tettstader og byggeområde

Oppfatninga mange hadde av planane som reine utbyggingsplanar for tettstadene må nyanseras, slik det går fram av *Kapittel 8*. For det eine tok ein for seg heile kommunens areal og eit breitt spekter av spørsmål, og laga planar for arealbruk og ulike tiltak på kommunalt nivå. For det andre ønskte ein busetting i ulike delar av kommunen, sjølv om det kom fram argument om at større befolkningsgrunnlag færre stader kunne gje betre servicetilbod. Det var særleg to grunnar til dette ønsket. Den eine var målet om å oppretthalde og helst styrke landbruksnæringa, sjølv om ein innsåg og la opp til strukturendringar i landbruket og endringar i næringslivet elles. Den andre grunnen var at ein ønskte å sikre befolkningsgrunnlaget for dei eksisterande barneskolane; då måtte ein ha boligbygging, dagleg service og areal for mindre næringsverksemdar også i dei mindre tettstadene. Men den spreidde boligbygginga rundt i jordbrukslandskapet ville ein ha slutt på eller redusere, ikkje minst av omsyn til jordvernet og til krav om korte avstandar til skolar, butikkar etc.

Det er med andre ord vanskeleg å finne hald for oppfatninga av at planlegginga bare var meint for tettstadutvikling. Tvert i mot legg dei stor vekt på å sikre landbrukets framtid og å oppretthalde eit spreitt grendemønster med lokal service og næringsutvikling. I forhold til statleg strategi med "desentralisert sentralisering" ser dei ut til å gå lengre i satsing på små stader.

## Vern og friluftsliv la føringar for planane

Med innrettinga på utvikling av næringsliv og ulike byggeoppgåver kan ein sjå planane som primært utbyggingsplanar, slik òg mange kritikarar hadde hevda. Også dette

må nyanserast. I undersøkingane av naturgrunnlaget i heile kommunen ligg ei interesse for vern av naturressursane. Og ikkje minst gjennom arbeidet med arealplanar kjem både natur- og jordvernet sterkt inn. Grunngeving inneheldt både overordna omsyn om å sikre matvareproduksjonen og lokale omsyn om å trygge næringsgrunnlaget i landbruket. Naturverninteressa bygde på verdiane i flora og fauna, i landskapsestetiske argument og verdien for turisme og friluftsliv. Auka fritid og velstand gav større behov for å legge til rette for friluftsliv og hyttebygging; hyttene skulle samlast i felt og passast inn i landskapet.

Også kultur- og bygningsvern var viktig. Dei tradisjonelle fornminna og kulturminna blei registrerte så langt ein hadde kunnskap om dei. Bygningsvernet var i ferd med å få utvida innhald ved å ta inn i seg eldre bygningsmiljø der enkelthusar i seg sjølv kanskje ikkje var verneverdige. Bak dette kan ein sjå ei generelt aukande interesse for fortida, kanskje som ein reaksjon på modernismen. Med interesse for eit "utvida" bygningsvern kan planane tolkast til å vere tidleg ute med slike tankar.

Verneinteressene avgjorde langt på veg kva areal og område ein valde ut for bygging. Her stod jordvernet særleg sterkt. Den strategien ein bygde på i dei fleste tilfella var å bygge med gjerrig arealutnytting, og om nødvendig på nokre av dei minst drivverdige jordbruksareala inntil alt utbygde område. Argumenta gjekk på ønsket om ein rasjonell tettstadstruktur og at spreidd utbygging lett ville dele opp og bruke meir jordbruksareal samla sett.

## Byggeoppgåvene kravde store areal

Som resultat av velferdsutviklinga stod ein overfor store byggeoppgåver. Det mest arealkrevande var boligar. Gjennom ein aktiv kommunal boligpolitikk skulle ein sørge for boligar til alle innbyggjarane i kommunen, og i forlenginga av det var byggeklare tomtet ein strategi for å trekke til seg nye innbyggjarar.

Planane drøftar andre og mindre arealkrevande boligtypar enn den frittliggande eineboligen som det var mest tradisjon for. I eit par tilfelle blei tanken om terrassehus lansert der terrenget låg til rette for det. Argumenta gjekk i tillegg til arealsituasjonen særleg på lågare investerings- og driftskostnader. Planane gjer greie for behovet for og prinsipp for gode bumiljø; det måtte vere leike- og uteopphaldsareal, gjerne forsamlingslokale, trafikktrygt vegsystem og korte avstandar til skole og service etc.

Industri var det andre planelementet som kravde store areal. Og arealbehovet blei ikkje mindre ved at ein la ut fleire område av ulike storleikar for å ha eit attraktivt og variert tilbod til næringslivet. Bak dette låg både ein optimisme i forhold til statleg industri- og distriktpolitikk og eit element av konkurranse mellom kommunar om å lokke til seg verksemdar.

Kommunane var godt i gang med utbygging av skolestellet og av institusjonar, boligar og andre tiltak for eldre og sjuke. I dei fleste tilfella var det plass for aktuelle utvidingar innanfor eller i tilknytning til tidlegare disponerte areal. For barnehagar var planane nokså diffuse; det kan sjå ut som konsulentane argumenterte for sterkare satsing enn det generalplanutval og kommunestyre var med på.

Velstandsutviklinga ville gje auka handel og behov for større forretningsareal. Men i dei fleste tilfella var det ikkje snakk om særleg store tilleggsareal, og ein la opp til utvidingar av eksisterande sentrums- og forretningsområde.

## Ønske om tettare tettstader - omtanke for forming

Som det går fram av *Kapittel 10* er det bak ønsket om tettare tettstader særleg gjeve rasjonelle tekniske og økonomiske grunngevingar i planane. Men implisitt i planutforminga og dei drøftingane og premissane som ligg bak, kan ein òg sjå eit arkitekturideal om den tette landsbyen.

Det viktigaste var kanskje arealbruken der omsynet til dyrka mark var avgjerande. Med tettare utbygging ville ein dessutan få kortare avstandar mellom boligar og ulike fellesfunksjonar, og lågare investeringar og driftskostnader for kommunaltekniske anlegg.

Bare store industriområde burde leggest lengre unna tettstaden, delvis fordi ein ikkje fann eigna og konfliktfrie areal elles, og delvis fordi industrien kunne gje støy og forureiningar til ulempe for tettstaden og boligområda. I nokre tilfelle blei boligområde plasserte eit stykke unna skole og sentrumsfunksjonar, då som eit kompromiss mellom tettleiksidealet og verneomsyna.

Med soneplanane for tettstadene fekk ein boligfeltet, industriområdet, sentrumsområdet, omkøyringsvegen og gang- og sykkelvegen. Men slik sonedeling og differensiert vegsystem blei ikkje reindyrka, heller ikkje som planideal.

Sjølv om planane viser nokså reine arealbruksformål, tenkte ein seg funksjonsblanding på to måtar. I tillegg til at korte avstandar og meir effektiv arealutnytting ville gjere boligane til ein integrert del av tettstaden, la ein til grunn innplassering av ulike funksjonar innanfor eit område. I nokre av planane er det konkret argumentert for blanding av boligar, forretningar, serveringsstader, arbeidsplassar og kulturinstitusjonar for å skape meir liv i sentrum. Industriområda var derimot tenkte som ein-sidede næringsområde.

Sjølve plankarta viser arealbruken, men implisitt i og bak dei låg omtanke for tredimensjonal forming. Innpassing i terreng og landskap var viktig premiss for planutforminga. Det same gjeld for eksempel drøftinga av boligtypar og tettleik. I mange tilfelle gjekk det parallelt føre seg reguleringsplanarbeid som gav føringar for soneplanane.

Omkøyringsvegen var i tråd med dei rådande prinsippa om separering og differensiering av trafikken, og var den løysinga vegvesenet oftast gjekk inn for. Lokalt var ein ofte skeptisk fordi det kunne gje mindre trafikk til sentrum og dermed mindre handel. Bak dette låg usemje om ein skulle prioritere gjennomgangstrafikken eller lokale behov. Spørsmålet blei sett på spissen i Saltdal der kommunens ønske måtte vike for Samferdselsdepartementets avgjerd om alternativ. I fleire tilfelle fann ein kompromissløyser med omkøyringsveg nær og delvis gjennom tettstaden og med gode avkøyringar til sentrum.

Gang- og sykkelvegane er viktige element i dei fleste planane; anten gjekk dei langs køyrevegane eller blei lagde i grøntområda og i tilknytning til parkar og idretts-

anlegg. I nokre tilfelle la ein opp til at lokale køyreveggar òg skulle fungere for fotgjengarar og syklistar.

Samla sett er det vanskeleg å finne støtte for kritikken om skjematisk og sone-delte planar. Rett nok hadde bygningslova fått eit formalisert system for bruksformål i reguleringsplanane, og dette blei brukt i soneplanen, men ein ville modifisere funksjonsdelinga. Tilsvarande ligg studiar av og omtanke for arkitektonisk form til grunn for planane. Vegsystema var i utgangspunktet tenkte etter SCAFT-prinsippet, men blei modifiserte og tilpassa dei ulike situasjonane.

Men ein kan forstå arkitekturkritikken når han gjekk på oppfylginga i form av konkrete reguleringsplanar og byggeprosjekt. Samtidig må ein ha med seg at denne kritikken ofte inneheldt normative oppfatningar som kanskje ikkje alle er samde i.

## Planar for vegar og teknisk infrastruktur

Planane reiser få eller ingen spørsmål ved privatbilismen. I fleire tilfelle blei det lansert planar for store nye hovudveggar. Men det blei peikt på ulemper i form av ulykker og støy. Dermed var det viktig å basere vegsystema på differensiering og separering med eigne gang- og sykkelveggar, støyskjerming etc. Når desse prinsippa blei meir eller mindre nyanserte, gav det gjerne situasjonstilpassa og "rimelege" planar. Dei var ofte i samsvar med Norsk Vegplan, men i nokre tilfelle var dei meir omfattande og langsiktige og har vist seg uaktuelle å gjennomføre.

Kollektivtransporten blei ikkje like utførleg behandla. Men det går fram at han var ein nødvendig del av kommunikasjonssystemet, men då mest som eit supplement til biltransporten. Det kunne vere effektivisering av ferjesamband, bruk av jernbanen eller eit akseptabelt busstilbod til dei som ikkje disponerte eigen bil. Når flyplassar blei behandla i fleire av planane, fortel det om stor tru på framtidig luftfart.

Kommunaltekniske anlegg for vassforsyning og avløp var viktige oppgåver. Til dels var det bygd anlegg, men for det meste stod kommunane overfor store oppgåver. Det hadde skjedd utbygging av grender og tettstader utan at forholda var godt nok ordna, og med vidare utbygging var omfattande tiltak nødvendige. Av same grunnar var det òg viktig å få til betre løysingar for renovasjonen, gjerne i samarbeid med andre kommunar.

## Store synoptisk-rasjonalistiske ambisjonar

Dei synoptiske ambisjonane går på ønsket om å relatere planen til større geografiske område og å sjå mange element og omsyn i samanheng. Dei rasjonalistiske ambisjonane ligg i målrettinga og systematiske metodar i planarbeidet.

Alle planane tar for seg heile kommunens areal og behandlar stor breidd spørsmål og oppgåver i kommunens framtidige utvikling. Dei prøver òg å ta opp kommunens utvikling i ein regional eller fylkessamanheng. På grunnlag av undersøkingar og analysar gjev dei samanhengande planar for næringsliv, befolkningsutvikling, boligbygging, offentlege tenester etc. i heile kommunen.



Tilsvarande har planane meir eller mindre fullstendige og klart formulerte målsettingar, både overordna for kommunen og avleidde mål for ulike sektorar og tiltak. Det er brukt systematiske metodar for å finne fram til behov og løysingar for å nå måla.

Som det er gjort greie for i *Kapittel 3* ligg det i sjølve planleggingsbegrepet ein synoptisk-rasjonalistisk ambisjon. Det inkrementalistiske eller stegvise planleggingsidealet utan tydeleg mål-middelorientering er eigentleg ei ad-hocverksemd som planlegginga har som formål å kome bort frå. Som det er drøfta i *Kapittel 11.1* kan ein slå fast at generalplanane hadde synoptisk-rasjonalistiske ambisjonar i tråd med dette og i samsvar med departementets rettleiingar om planinnhald og arbeidsmåtar.

## Kva metodar blei brukte?

Grunnleggande i metodebruken og oppbygginga av planane er analysane av mogleg utvikling i næringsliv som grunnlag for sysselsetting, befolkningsutvikling og kommunal økonomi. Prinsippet i "*economic-basemodellen*" som blei brukt, er å finne ut kor mange eksportarbeidsplassar som må til for å nå målsetting om lokale arbeidsplassar og befolkningsutvikling. Det er nok særleg slike analysar som blei oppfatta som vanskelege å forstå og som gav grunnlag for å oppfatte det heile som ekspertplanlegging.

Ut frå prognosane eller målsettingane for arbeidsplassar og befolkning gav avleidde behovsutrekningar grunnlag for planar og ulike tiltak. Desse utrekningane var meir oversiktlege; ut frå befolkningsutvikling var det nokså greitt å sjå korleis konsekvensane måtte bli for boligbygging, etableringa av offentlege tenester og institusjonar etc.

For drøfting og val av utbyggingsmønster kan ein sjå tilløp til systematiske vurderingar av for eksempel varehandel i forhold til befolkningsgrunnlag, men det var langt på veg skjønnsmessige og politiske avvegingar, ikkje minst om å oppretthalde eksisterande skolemønster, som var avgjerande. Som grunnlag for arealplanane blei det til dels gjennomført systematiske analysar av arealbruk og -eigenskapar. Klarlegging av interessekonfliktar, særleg i forhold til landbruket, låg til grunn for val av byggeområde.

Ein kan forstå at planlegginga blei kritisert for å bruke for vitskaplege og kompliserte metodar det; særleg kunne nærings- og befolkningsanalysane vere vanskelege å forstå for andre enn fagfolk. Men samtidig er det vanskeleg å sjå korleis det kunne ha vore gjort på annan og enklare måte å få fram eit solid grunnlag for kommunens overordna målsettingar og langsiktige planar.

## Kven var aktørar i planarbeidet?

I kritikken av "ekspertplanlegginga" kan ein, i tillegg til oppfatninga av kompliserte metodar, lese ei forståing av at kommunane fekk eit meir eller mindre ferdig planforslag frå konsulenten. Det stemmer ikkje heilt. Som det går fram av *Kapittel 11.2* var politiske og administrative organ viktige deltakarar i planarbeidet i dei fleste av dei undersøkte kommunane. I dei fleste tilfella var generalplanutvalet aktive, og nokre

stader behandla kommunestyret overordna spørsmål under vegs. Generalplanutvalet hadde gjerne medlemmer med stor politisk tyngd i kommunen.

Kommuneingeniøren hadde ei viktig rolle, og hadde i fleire tilfelle ansvar for delar av arbeidet, for eksempel planane for tekniske anlegg. Tilsvarande var herradsagronomens og jordstyrets bidrag i arealvurderingane avgjerande for planutforminga. Også andre kommunale organ var i ulik grad med; dette er ikkje utfyllande opplyst om i planrapportane. Offentlege organ på høgare nivå var med, det galdt ikkje minst Fylkesmannens utbyggingsavdeling og vegvesenet, og i dei tilfella det var sett i gang regionplanarbeid, var kontakten til dette viktig.

Private interesser eller grupper var lite involverte. I ei viss utstrekning var det kontakt med næringslivet som ledd i arbeidet med næringsanalysane og med grunneigarar. Men ut over det ser det ikkje ut som det blei tatt særlege initiativ til breiare deltaking ut over litt informasjon i pressa. Folk engasjerte seg sterkare i behandlinga av reguleringsplanar og byggesaker; då kom spørsmåla og problema tydelegare fram enn i dei overordna planane.

I plananes omtale av planprosessen er det lagt vekt på at forslaga skal leggest ut til offentleg ettersyn på vegen til sluttbehandlinga i kommunestyret. Det ser dermed ikkje ut til at det er tatt særskilde initiativ til breiare deltaking i planarbeidet; kritikken av eit demokratiunderskot i planlegginga kan langt på veg vere på sin plass.

## Arbeidet var omfattande og tok lang tid

Når det tok så mykje som opp til ca. åtte år frå arbeidet starta til planforslag var ferdig, hadde det fleire årsaker. Gjennomgåande var manglande kartgrunnlag eit problem som gjorde at arbeidet gjekk seint i startfasen. I nokre tilfelle stoppa arbeidet opp i periodar i påvente av kommunale eller overordna avklaringar, for eksempel godkjenning av regionplan. Men det ser ut som alle kommunane var interesserte i framdrift i arbeidet; unntaket kan vere Tinn som etter kvart prioriterte tiltaksarbeidet og venta med slutføring og vedtak av generalplanen.

Den viktigaste årsaka til tidsbruken var, i tillegg til problema med kartgrunnlaget, at det var mykje arbeid som skulle gjerast. Dette heng saman med spørsmålet om dei synoptiske ambisjonane var for store. Men ein må vere klar over at kommunane ikkje hadde plan- og datagrunnlag frå før bortsett frå nokre reguleringsplanar; det meste måtte skaffast fram for fyrste gong. I ettertid kan ein kanskje hevde at ikkje alt var like nødvendig for planutforminga, men det var vanskeleg å vite på førehand, og i alle fall var det nyttig for kommunane å få eit betre underlagsmateriale, statistisk og kartografisk, til bruk i ulike samanhengar.

Når departementet etter nokre år tilrådde å avgrense omfanget av planane, var ikkje det utan vidare enkelt når kravet samtidig var at dei skulle vere konsistente og tene formålet som gode reiskapar for kommunen. Men i diskusjonen i Saltdal om omfanget av arbeidet og kostnadene med det kan det ligge eit signal om at planlegginga ikkje konsentrerte seg nok om dei viktigaste problema kommunen hadde.

## Planane var meir strategiske enn mønsterplanar

I synet på planane som statiske mønsterplanar ligg blant anna ei oppfatning av at dei fyrst og fremst var areal- og utbyggingsplanar. Som det går fram tidlegare, er ikkje dette utan vidare rett. Sjølv om utbyggingsoppgåvene var viktige og hadde ein brei plass, låg heile kommunens utvikling til grunn. Ved å ta for seg samanhengane mellom sysselsetting, befolkningsutvikling og behov for byggeareal og ulike tenester, såg ein på kva som måtte til for å få den utviklinga ein ønskte og å legge til rette for å ta mot utviklinga. Til dels sa planane at folketalet ikkje var noka målsetting i seg sjølv, men å gje gode forhold for alle i kommunen.

Dermed er det ikkje utan vidare rett å forstå arealplanane som mønsterplanar sjølv om dei viser konkrete løysingar. Dei skulle legge til rette for og styre bygginga når og dersom ho kom. Bak disponeringa av større areal enn det behovsutrekniningane viste, særleg til næringsformål, ligg ein tydeleg strategisk tanke; ein prøvde å legge til rette for næringsutvikling og busetting, og ville ha fleksibilitet og arealreservar for framtida.

Det er elles interessant å sjå påstanden om mønsterplanlegging i samheng med arkitekturkritikken av planane som sonedelte, skjematiske, og utan omtanke på forming. I dette kan ein lese eit ønske om å ha planar som gjekk lengre i å fastlegge konkret utforming enn det soneplanane gjorde.

## Planane var realistiske

Kritikken av at planane var urealistiske, gjekk særleg på prognosane og målsettingane for nærings- og befolkningsutvikling. Undersøkingar viste at nokså mange generalplanar la opp til større vekst enn Statistisk sentralbyrås prognosar viste.

Som det går fram av *Kapittel 11.3* kan dette likevel ikkje tolkast som manglande realisme i forhold til det ein hadde god grunn til å rekne med. Blant anna tyder mykje på at mange landkommunar trudde på vitamininnsprøytingar gjennom ein aktiv distriktspolitikk samtidig som ein la til grunn dei fødselsratane som hadde vore vanlege lenge. Bykommunane, som hadde gjennomlevd ein lang periode med sterk vekst, rekna med at veksten ville halde fram.

I dei undersøkte planane er viljen til realisme tydeleg i måten prognosearbeidet er gjennomført på og i koplinga til kommunens økonomi gjennom handlingsplan eller langtidsbudsjett. Dei grundige analysane knytte seg så langt som råd til utgreiningar og planarbeid på overkommunalt nivå, og tok inn i seg oppdaterte føresetnader så langt det var mogleg.

Spørsmålet om realisme går òg på styring med gjennomføringa og forholdet mellom visjonær og realistisk planlegging slik det er drøfta i *Kapittel 3*. Når kommunane har avgrensa kontroll med overkommunale organ og privat næringsliv kan det forståast som at planane på fleire måtar var urealistiske og visjonære. Men når det samtidig er gjort greie for avgrensingane i den kommunale kontrollen, er det uttrykk for ei realistisk haldning.

At politikarane hadde ein tendens til å vedta meir optimistiske målsettingar og planar enn det konsulenten tilrådde, er ei anna side av spørsmålet; det avspeglar kommunal vilje og kanskje for stor tru på framtida og distriktpolitikken.

## Planane var gangbare

Som omtalt i *Kapittel 12* kan ein i ettertid slå fast at planane var gangbare i lang tid, også ut over planperioden. Rett nok har dei fleste hatt svakare befolkningsutvikling enn tenkt. Næringslivet fekk gjerne ikkje den veksten ein hadde tenkt, fleire kvinner gjekk ut i arbeidslivet, og fødselsratane gjekk ned. Landbruket hadde ei viss stabilisering i nokre år, men gjekk deretter tilbake i kommunane med vanskeleg bruksstruktur. Offentleg sektor har derimot fått sterkare vekst som resultat av fleire kommunale oppgåver.

Arealplanane er for det meste etterlevde med mindre endringar og tillegg, også i dei mindre grendene og tettstadene. Sjølv med svakare befolkningsutvikling har desse fått sin rimelege del av folketalet, og bygginga har i hovudsak skjedd etter planane. Men omfanget av bygging har gjerne vore litt mindre som resultat av befolkningsutviklinga, og dei utpeikte areala har langt på veg vore tilstrekkelege opp til vår tid. Nye hovudveggar er bare delvis bygde; i fleire tilfelle har det kome andre planar eller dei tidlegare planane er skrinlagde.

### 13.3 Har me noko å lære?

Alt i alt dreg eg den konklusjonen at generalplanlegginga var til nytte i alle fall i dei kommunane eg har undersøkt, og truleg i mange "vanlege" norske landkommunar.<sup>1</sup> Mykje av kritikken stemmer ikkje med den planlegginga som gjekk føre seg, og heller ikkje med statens intensjonar med planlegginga. Tvert i mot kan ein reise spørsmål om den tids planlegging inneheldt kvalitetar som manglar i dag.

For det eine stod kommunane for planlegginga, sjølv om dei brukte konsulenthjelp, og tok ansvaret for gjennomføringa av planane. For det andre låg ei systematisk og langsiktig tenking til grunn. Med skiftet i "tidsånd" og framveksten av nyliberalistisk politikk på 1980-talet endra synet på planlegging seg. Dei fleste kommunane har sin kommuneplan med arealplan, men i forhold til bygging er detaljplanlegginga og gjennomføringa mange stader i stor grad opp til private utbyggarar som dermed har fått det initiativet kommunane hadde tidlegare. Kommunane har gjeve frå seg ein del av styringa, og den langsiktige og samanfattande fysiske-økonomiske planlegginga har mista kraft i forhold til kortsiktig og prosjektretta planlegging. Dette oppfattar eg i strid med den eigentlege meininga med planlegging slik det er drøfta i *Kapittel 3*.

Samtidig formulerte plan- og bygningslova i 1985 utvida virkefelt for planlegginga ved at ho òg skulle omfatte den sosiale og kulturelle, og frå 1997 den estetiske

<sup>1</sup> I *Kapittel 4* går det fram at dei undersøkte kommunane tilhøyrer dei 50% av landkommunane som hadde mellom 3.000 og 9.000 innbyggarar.

utviklinga. Eigentleg var ikkje dette nytt i forhold til det dei undersøkte planane tar for seg, men i formaliseringa ligg ei utviding av ambisjonane som det kanskje er urealistisk å oppfylle. Me gjekk frå den engelske tradisjonen der "*comprehensive planning*" hadde utspring i fysisk planlegging i retning av den amerikanske ambisjonen om å planlegge samfunnslivet. (Sjå *Kapittel 4*).

Ein kan sjå det paradoksale i å utvide planleggingsambisjonane samtidig med ei politisk orientering bort frå den offentleg styrte utviklinga. Det er ikkje meininga med denne undersøkinga å gå nærare inn på korleis planlegginga bør vere i framtida, men eg ser gode grunnar til ei grunnleggande drøfting av kva synoptiske ambisjonar planlegginga skal ha og kva rolle ho kan ha i samfunnsutviklinga.

## Nokre tankar i etterkant

I arbeidet mitt har det sjølv sagt kome tankar om tru og tvil om det eg heldt på med. Har eg greidd å fange opp det viktigaste for å få fram korleis generalplanlegginga var den gongen for om lag 30 år sidan? Burde eg ha vinkla arbeidet på ein annan måte? Er det andre spørsmål enn dei eg har tatt opp, som ville ha vore meir interessante både for meg sjølv og andre?

I dette ligg at eg både i starten av arbeidet og under vegs har gjort val som eg ikkje alltid visste kor ville føre meg av stad og kva eg kunne få ut av det. Det fyrste valet var å studere planane og planlegginga i den tida ho gjekk føre seg. Alternativet var ei etterprøving av planane ved å sjå grundigare og meir systematisk enn det eg har gjort på kva som har skjedd i ettertid. Det kunne ha gjeve betre kunnskap om kor robuste planane var i forhold til endringskrefter i samfunnet, og bør vere av interesse for andre studiar.

Det andre valet eg gjorde, var å undersøke nokre generalplanar som kom til i same tida. Med det mista eg sjansen til å finne ut noko særleg om eventuelle endringar i fagsyn og politiske prioriteringar i ei brytingstid. Dette kunne eg ha prøvd å få med meg meir om dersom eg hadde lagt større vekt på planleggingsprosessen. Eg kunne for eksempel ha undersøkt i kommunale arkiv for å spore moglege endringar i synet i under vegs, eller eg kunne ha undersøkt andre planar, også reguleringsplanar, som kom til over ein lengre periode.

Eit tredje val eg gjorde, var å konsentrere meg om planar frå eitt konsulentkontor. Hadde eg tatt for meg planar som andre kontor eller kommunar sjølv utarbeidde, kunne eg ha fått fram eventuelle ulikskapar som kunne gje eit meir nyansert bilde av korleis planlegginga var. Sjølv om eg har peikt på at planane frå Nic Stabells kontor truleg var nokså representative, kunne det ha vore interessant å sjå i kor stor grad det er rett.

Det kunne òg ha vore av interesse å gått djupare inn på særskilde tema eller problemstillingar knytte til planinnhaldet. Her kan vere grunnlag for mange spennande undersøkingar andre kan gå laus på; eg vil her bare nemne eit par av dei.

For eksempel kunne det ha vore ein tanke å studere boligområda; korleis blei dei utforma i forhold til drøftingane av hustypar og planprinsipp, korleis ser dei ut, korleis fungerer dei, og korleis trivst folk?

Det kunne òg ha vore interessant å undersøke grundigare planinnhaldet i forhold til ei berekraftig utvikling. Implisitt i planutforming og argumentasjon kan ein sjå ei haldning til ressurs- og energibruk som det kunne ha vore verdt i undersøke nærare i forhold til dagens interesse for dette temaet. Kanskje var den tids planlegging meir retta inn mot ei berekraftig utvikling enn mykje av det me har sett seinare?

# LITTERATUR OG KJELDER

REFERANSELITTERATUR  
ANNAN LITTERATUR  
VIKTIGE PLANDOKUMENT

# REFERANSELITTERATUR

- Allison, Lincoln (1986): "What is Urban Planning for?" I *Town Planning Review* nr 57, 1986/1.
- Anker, Erik (1967): *Hytteområder - en veiledning i planlegging*. KAD, Oslo.
- Arge, Njål et. al. (1976): *Generalplanarbeidets framdrift og organisering*. NIBR arbeidsrapport 11/76, Oslo.
- Arge, Njål (1977): "Hva har vi lært av generalplanarbeidet i Norge? Noen resultater fra et forskningsprosjekt." I *Kursus 1977*, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Arge, Njål og Tore Askim (1976): *Innhold i generalplandokumenter fra 21 kommuner*. Ikkje offentleggjort notat. NIBR 1976.
- Aune, Nils Ole (1972): "Utvalg av institusjoner som er av stor interesse ved planlegging av byer og tettsteder." I Anker, Erik et. al. (red. 1972): *Planlegging i byer og tettsteder*. NFBB, Oslo.
- Baldersheim, Harald (1977): "Interesser og politisk-administrativ organisasjon". I *Plan og arbeid* nr. 5/1977.
- Bakklandet velforening: *Bakklandsavisa* nr. 1/1976.
- Berntsen, Bredo (1980): "Naturvern". I *Pax Lexikon bind 4*. Pax forlag, Oslo.
- Bjur, Hans (1984): *Stadsplanering kring 1900 med eksempel frå Göteborg och Albert Lilienbergs verksamhet*. CTH, Göteborg.
- Bolan, Richard S. (1980): "The Practitioner as Theorist. The Phenomenology of the Professional Episode". I *APA Journal*, July 1980.
- Brofoss, Erik (1962): "Plass for år 2000 - vekst- og strukturendringer i norsk økonomi." I *Kursus 2*, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Brox, Ottar (1966): *Hva skjer i Nord-Norge? En studie i norsk utkantpolitikk*. Pax forlag a/s, Oslo.
- Brox, Ottar (1971): *Generativ planlegging. Disposisjon til en artikkel*. Nordplan, Stockholm.
- Brox, Ottar (1982): "Fem forsøk på å planlegge Nord-Norge." I Veggeland, Noralv (red.): *Planleggingens muligheter*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Buchanan, Colin m.fl. (1963): *Traffic in Towns. A Study of the Long Term Problems in Urban Areas*. Her Majesty's Stationary Office, London.
- Bull, Edvard (1979): *Klassekamp og fellesskap 1920 - 1945*. Norges historie bind 13. J. W. Cappelens forlag A/S, Oslo.
- Chalmers tekniska högskola (1968): *Scaft 1968: Riktlinjer för stadsplanering med hänsyn till trafiksäkerhet*. Publikasjon Statens planverk; 5. Stockholm.
- Dahl, Ottar (1988): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. 3. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.



- Dancke, Trond M. E. (1986): *Opp av ruinene. Gjenreisningen av Finnmark 1945-1960*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Dancke, Trond M. E. (1988): *Boligsak i utvikling*. Norsk forening for Bolig- og byplanlegging 1913-1988. Norsk forening for Bolig- og byplanlegging, Oslo.
- Ellefsen, Karl Otto (1985): *Norsk kommuneplanlegging. Ei planteoretisk drøfting*. Notat nr. 1985:4, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Ellefsen, Karl Otto (1986): "Stedsidealene bak bygdebyen". I Olsen, Arne og Selfors, Asle: *Fysisk planlegging*. Fagbokforlaget, Oslo.
- Ellefsen, Karl Otto (1988): "Stedsforming mot 90-tallet. Problemstillinger i fysisk planlegging på stedsnivå." I *KURSUS 1987: Ny satsing på fysisk planlegging*. Skrift nr. 1988:1. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Ellefsen, Karl Otto (1992): "Planlegging for det nye mennesket." I *Årbok for Foreningen for norske fortidsminners bevaring 1992*.
- Ellefsen, Karl Otto (1993): "Arkitektur og planlegging. Et essay om arkitektfaget i den fysiske planlegginga i Norge." I *Byggekunst 7/93*.
- Ellefsen, Karl Otto og August Røsnes (1989): *Fysisk planlegging - virkelighet - plan - resultat*. Kommuneforlaget, Oslo.
- Fagerhaug, Are, Inger Hilmo, Andreas Østebrot (1973): *Er Dragvoll-Stokkan egnet som universitetsområde?* Studentoppgave i faget Miljøvern, Universitetet i Trondheim.
- Fiskaa, Helge (1993): *Planleggingas synoptiske ambisjoner. Ei drøfting av det norske planleggingssystemet*. Notat nr. 1993:3 Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Fiskaa, Helge (1996): *Bakgrunnen for dagens oversiktsplanlegging i Norge*. Skrift 1996:5. Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU.
- Fiskaa, Helge og August Røsnes (1987): *Plan og resultat. Om endring og gjennomføring av reguleringsplaner*. NIBR-rapport 1987:5, Oslo.
- Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt*. Bind I og II. Akademisk forlag, København.
- Folkedotter, Gärd (1987): *Nyttans tjänare och skönhetens riddare. Hur arkitekter som författare till översiktliga planer 1947 - 1974 förhållit sig till professionens överordnade värden*. Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.
- Friedman, John (1987): *Planning in the Public Domain*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Fuglum, Per (1978): *Norge i støpeskjeen 1884 - 1920*. Norges historie bind 12. J. W. Cappelens forlag A/S, Oslo.
- Furre, Berge (1991): *Vårt hundreår. Norsk historie 1905-1990*. Samlaget, Oslo.
- Giddens, Anthony (1987): *Social theory and modern sociology*. Polity Press, Oxford.
- Grundt, Guttorm og Knut Olav Moen (1975): *Byutviklingskostnader*. NIBR-rapp. 39, Oslo.

- Grunnutnyttingskomitéen for Trondheimsområdet (1962): *Grunnutnyttelsesplan for Trondheimsområdet*. Trondheim.
- Grønlie, Tore (1987): "Velferdskommune og velferdsstat". I Næss, Hans Eyvind et. al. (1987): *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget A/S, Oslo.
- Hagerup, Vegard og Knut Einar Larsen (1981): *Sverre Pedersen - en pionér i norsk bolig- og byplanlegging*. I Skrift nr. 1981:2, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Hals, Harald (1929): *Fra Christiania til Stor-Oslo. Et forslag til generalplan for Oslo*. Aschehoug & Co (W. Nygaard), Oslo.
- Handegård, Odd (1978): "Notat om generalplanlegging i utkantkommuner." I Thuen, Trond og Cato Wadel (red.): *Lokale samfunn og offentlig planlegging*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hanisch, Tore Jørgen, Even Lange (1986): *Veien til velstand. Industriens utvikling gjennom 50 år*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hellenes, Håkon (1968): "Simuleringsmodeller for et steds næringsøkonomiske vekst". I *Kursus 1968*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Hersoug, Bjørn og Dag Leonhardsen (1979): *Bygger de landet? Disriktspolitikk og sosialdemokrati 1945-1975*. Pax Forlag, Oslo.
- Holsen, Terje (2000): "Dersom § 20-1 er svaret, kanskje spørsmålet heller burde vært...?" I *Plan* nr. 3/2000.
- Howard, Ebenezer (1902): *Garden Cities of To-morrow*. Swan Sonnerstein & Co, London.
- Jensen, Rolf. H. (1980): *Moderne Norsk byplanlegging blir til*. Doktoravhandling. Nordplan. Trondheim.
- Jensen, Rolf H. (1981 a): "Framveksten av sonering i moderne norsk byplanlegging." I *Plan og arbeid* nr. 4/1981.
- Jensen, Rolf H. (1981 b): *Norsk planlegging med internasjonalt ry - forming av norsk byplanlegging under Sverre Pedersen*. I Skrift nr. 1981:2, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Johnsen, Yngvar (1963): *Regionplanlegging i Norge*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Johnsen, Yngvar (1968): *Planlegging. Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?* Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Johnson, James H. (1975): *Bygeografi*. Gyldendal, Oslo.
- Kalsaas, Bo Terje (1996): *Å forstå regional planlegging i lys av den franske regulerings-teorien*. Forelesningsnotat 12.11.1996, Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU.
- Kjellberg, Francesco og Tore Hansen (1969): *Det kommunale hamskiftet*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.

- Kjærdsdam, Finn (1981): *Byplanlægning og samfundsudvikling*. Serie om offentlig planlægning, nr. 11. Aalborgs Universitetsforlag, Aalborg.
- Langdalen, Erik (1991): *De lange linjer i byplanleggingen - fra bygningsloven i 60-årene til bærekraftig utvikling i 90-årene*. Foredrag ved Miljøverndepartementets plankonferanse for fylkeskommunene 24.1.1991.
- Langdalen, Erik (1994): *Arealplanlegging. Form - funksjon - fellesskap*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Langmyhr, Tore (1997): *Vegprising som planleggingsutfordring*. Dr.ing.avhandling 1997:121. Institutt for samferdselsteknikk, NTNU.
- Larsen, Knut Einar (1974): "Bydelen Bakklandet i Trondheim." I *Foreningen til norske fortidsminnesmerkers bevaring, årbok 1974*.
- Larsen, Sidsel Saugestad (1980): "Soneplanlegging - ikke bare en plan, men en måte å planlegge på." I *Plan og arbeid* nr 5/1980.
- Lichfield, Nathaniel and Haim Darin-Drabkin (1980): *Land Policy in Planning*. Georg Allen & Unwin, London.
- Lindman, Gunnar (1959): "Regionplan, generalplan och reguleringsplan". I *Kursus 1959*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, Trondheim.
- Lorange, Erik (1977): *Regional tenking. Betingelser for god planlegging*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Lundquist, Lennart (1976): "Några synspunkt på begreppet politisk planering". I *Statsvetenskapelig tidskrift* no. 2/76.
- Merok, Elisabeth (1997): *Fra planlegging på papiret til virkeligheten. En studie av general- og kommuneplanarbeidet i Stranda kommune med hovedvekt på arealplanlegging*. Hovedfagsoppgave i geografi. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Mo, Linn (1997): *FOU kompendium*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU.
- Moen, Knut Olav og Trygve Sigholt (1970): *Byplankostnader. En undersøkelse av boligfelters økonomi*. Rapport 17 NIBR, Oslo.
- Morrow, Raymon A. (1994): *Critical Theory and Methodology*. Thousand Oaks, California. Sage.
- Mydske, Per Kristen (1974): *Den historiske bakgrunnen for fysisk/økonomisk planlegging i Norge*. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Mydske, Per Kristen (1978): *Planleggerrollen*. NIBR-notat 1978:20, Oslo.
- Myklebost, Hallstein (1977): "Bygdebyen - det nye norske tettstedet?" I *Plan og Arbeid* nr. 4/1977.
- Nedenes, Olav S. (1971): *Miljøvern: teknisk/økonomiske analyser ved oversiktsplanlegging*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo.
- Needham, Barrie (1977): *How Cities work*. Pergamon Press, Oxford.
- Nistov Sverre (1994): *Byfornyning. Omforming av de eldre byområder i etterkrigstida*. Notat. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Norberg-Schulz, Christian (1986): *Et sted å være*. Gyldendal, Oslo.

- Norberg-Schulz, Christian (1992): "Kaos." I *Byggekunst* nr. 5/1992.
- Nordby, Trond (1993): "Statsutviklingen under Arbeiderpartiet." I Nordby, Trond (red.): *Arbeiderpartiet og planstyret 1945.1965*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Nygaard, William og Erik Lorange (red 1950): *Fra gjenreising til nyreising. Regionplanmøtet i Alta*. Tanum, Oslo.
- Opplysningsrådet for biltrafikken (1964): *Buchanan-rapporten og norske byer*. Publikasjon nr. 48. Oslo.
- Rasmussen, Tor Fredrik (1969): *Byregioner i Norge*. NIBR-notat nr. 11, Oslo.
- Rognlien, Dag (1969): "När skal vi fördubbla?" I *Arkitektnytt* nr 4/1969.
- Rognlien, Dag (1969): "Boliger i byer." I *Arkitektnytt* nr. 6/1969.
- Røe, Bjørn (ca. 1990): *Aktører og roller i samfunnsplanleggingen*. Forelesingsnotat til fag 14004 Planleggingslære. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Røsnes, August E. (1984): "Jordvernensyn som jordvernets fiende." I *Plan og arbeid* nr. 1/84.
- Røsnes, August (1986): "Reguleringsplanen: Rikstiltaket for boligområder". I Olsen, Arne og Asle Selfors (red. 1986): *Fysisk planlegging*. Fagbokforlaget, Oslo.
- Sager, Tore (1991): *Planlegging med samfunnsperspektiv*. Tapir forlag, Trondheim.
- Sager, Tore (1992): "Why Plan?" I *Scandinavian Housing and Planning Research* no. 3/1992.
- Saglie, Inger-Lise (2000): "Vi holder oss til planen - om arealplanlegging og tettstedsvekst". I Fiskaa og Skjeggedal (red): *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Saglie, Inger-Lise og Synnøve Lyssand Sandberg (1996): "Vi holder oss til planen". *Sandeffjord tettsted 1961-1993. Planer og arealutvikling*. NIBR-rapport 1996:14, Oslo.
- Saglie, Inger-Lise og Synnøve Lyssand Sandberg (1996): *Elverum tettsted 1964-1990. Planer og arealutvikling*. NIBR-rapport 1996:7, Oslo.
- Sandvik, Frode (1984): "Status i generalplanarbeidet." I *Tvisyn på kommuneplanleggingen*. NIBR-notat nr. 140, Oslo.
- Schön, Donald A. (1983): *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. Basic Books, New York.
- Sitte, Camillo (1889): *Der Städtebau nach Seinen Künstlerischen Grundsätzen*. Verlag von Carl Graeser, Wien.
- Skjeggedal, Terje (1984): "Bygningslov, planlov og lokalsamfunnsutvikling." I Skjeggedal (red.): *Bygdeplanlegging*. Tapir, Trondheim.
- Skjeggedal, Terje (1988): *Kommuneplanlegging og bygdeutvikling*. Dr. ing.avhandling 1988:24. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Skjeggedal, Terje (1995): *Arenamodellen - en teoretisk og praktisk utveg for kommunal planlegging?* Paper. Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer.

- Slagstad, Rune (1998): *De nasjonale strateger*. Pax forlag, Oslo.
- Stabell, Nic (1977) *Planlegging av industriområder*. Forelesingsnotat. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Stabell, Nic (1985): "Bygdebyen på tegnebordet. Idealer som formet etterkrigstettstedet". Upublisert artikkel. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Strand, Sverre (1975): "Befolkningsprognoser i norske generalplaner." I *Plan og arbeid* nr. 5/1975.
- Stugu, Ola Svein (1997): *Kunnskapsbyen 1964 - 1997*. Bind 6 i Trondheims historie 997 - 1997. Universitetsforlaget, Oslo.
- Støa, Eli (1995): "Boliger og kultur. Norske byggefelt på åtti-tallet sett i lys av beboernes boligidealer." Dr.ing.avhandling. Institutt for byggekunst, NTH.
- Svedberg, Olle (1988): *Planerarnas århundrade. Europas arkitektur på 1900-talet*. Arkitektur förlag AB, Stockholm.
- Sæterdal, Anne og Torbjørn Hansen (1969): *Ammerud I*. NBI-rapport 58. Oslo.
- Thomassen Øyvind (1991): *Bil i by*. Hovedoppgåve i historie. Senter for teknologi og samfunn, Universitetet i Trondheim.
- Thomassen, Øyvind (1997): *Herlege tider. Norsk fysisk planlegging ca. 1930 - 1965*. Doktoravhandling. Rapport nr. 31. Senter for teknologi og samfunn, NTNU.
- Thuen, Trond og Cato Wadel (red. 1978): *Lokale samfunn og offentlig planlegging*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Tvinnereim, Helga Stave (1990): *Norsk byplanlegging 1920 - 1965. Nasjonal tradisjon - internasjonal påverknad*. Rapport nr. 9001, Møreforskning, Volda.
- Veggeland, Noralv (1996): "Det historiske grunnlaget for samfunnsplanlegging. Fra modernisme til postmodernisme." I *Byplan* nr. 2/1996.
- Westgaard, Erling (1959): "Åpningstale". I *Kursus 1959*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, Trondheim.
- Wormnæs, Odd (1993): *Vitenskapsfilosofi*. Gyldendal, Oslo.
- Wästlund, Holger: *Industriområdet*. Kompendium. KTH, Stockholm 1967.
- Wøhni, Arthur (1986): *Generalplanarbeidet 1965 - 85*. Hovedoppgave. Melding nr. 45. Institutt for jordskifte og arealplanlegging. NLH, 1986.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. Second edition. Thousand Oaks, California. Sage.

## Offentlege referansar

### Stortingsmeldingar

- St. meld. nr. 85 (1951) *Om et utbyggingsprogram for Nord-Norge*.
- St. meld. nr. 69 (1952) *Om områdeplanleggingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

- St. meld. nr. 47 (1954) *Om områdeplanleggingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 67 (1955) *Om et utbyggingsprogram for næringslivet i kystkommunene i Trøndelag og Nordmøre*.
- St. meld. nr. 64 (1963-64) *Om jordbrukspolitikken*. Landbruksdepartementet.
- St. meld. nr. 87 (1966-67) *Om distriktsplanlegging*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 27 (1971-72) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 72 (1971-72) *Om boligspørsmål*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 92 (1974-75) *Om visse boligspørsmål*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 61 (1991-92) *Kultur i tiden*. Kulturdepartementet.

## Proposisjonar og stortingsbehandlingar

- St. prp. nr. 65 (1966-67) *Om selskapet for industrivekstanlegg*.
- Ot.prp. nr. 30 (1923) *Om utferdigelse av en lov om bygningsvesenet og en lov om bygningskommuner*.
- Ot. prp. nr. 23 (1940) *Om utferdigelse av: 1. Lov om bygnings- og brannvesenet på landet. 2. Lov om endring i Lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924*.
- Ot. prp. nr. 10 (1960-61) *Om lov om Distriktenes utbyggingsfond*.
- Ot. prp. nr. 1 (1964-65) *Om ny bygningslov*.
- Innst. O. XVI (1964-65) *Innstilling fra kommunalkomiteén om ny bygningslov*.
- Forhandlinger i Odelstinget nr. 69, 1. juni 1965.(O. 69).

## Komitéinnstillingar etc.

- Bygningslovkomiteén av 1913(1919): *Innstilling om Lov om bygningsvesenet*.
- Komiteén til undersøkelse av fjellbygdenes økonomiske problemer (1958): *Komitéinnstilling*.
- Komiteén for gjennomgåing av Riksarkitektens, Boligdirektoratets samt Kontoret for bygnings- og brannvesenets saksområder m.v. (1957): *Komitéinnstilling*.
- Kommuneinndelingskomiteén (Schei-komiteén) (1948): *Innstilling nr. 1 Om opphevelse av soknekommunene*. Justis- og politidepartementet.
- Kommuneinndelingskomiteén (Schei-komiteén) (1950): *Innstilling II Om en revisjon av den kommunale inndeling m.v. Prinsipielle retningslinjer*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Utvalget til utredning av spørsmålet om anvendelse i Norge av det britiske system med Industrial Estates (1965): *Innstilling om utbygging av industrivekstsentra*. Avgitt 15. mars 1965. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Komitéen til revisjon av bygningsloven (Heiberg-komitéen) (1960): *Utkast til lov om bygningsvesenet med motiver*. KAD.

NOU 1972:9 *"Utbyggingsplan for Tinn"*. Industridepartementet.

NOU 1974:30: *Plan for Hardangervidda*. Miljøverndepartementet.

NOU 1977:1: *Ny planleggingslov*. Miljødepartementet.

Trøndelagskomitéen (1969): *Innstilling frå Trøndelagskomitéen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Vestlandskomitéen (1969): *Innstilling frå Vestlandskomitéen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Vegplankomitéen: *"Norsk vegplan"*: Innstilling fra vegplankomitéen, avgitt 30. juni 1969.

## Lover

*Lov av 22. februar 1924 om bygningsvesenet.*

*Jordloven av 18. mars 1955.*

*Bygningslov av 18 juni 1965.*

*Lov om Distriktenes utbyggingsfond av 18. juni 1965.*

## Rundskriv etc.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1964): *Distriktsplanleggingen. Regionplanlegging, senterutbygging*. Rundskriv 21.9.64.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1965a): *Midlertidige forskrifter til kap. III om oversiktsplaner i bygningsloven av 18.juni 1965*. Rundskriv 1.12.65.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1965b): *Generalplan/regionplan for små og mellomstore steder. Organisasjon - arbeidsmåte - presentasjon*. Desember 1965.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1970): *Vernet om naturmiljøet, en viktig kommunal oppgave*. Rundskriv nr. 4/70.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1971): *Om generalplanlegging - spesielt om de økonomiske sider av generalplanen*. Rundskriv H-18/71.

Miljøverndepartementet (1974): *Generalplanarbeidet*. Rundskriv T-5/74.

Miljøverndepartementet: *Generalplanlegging. Innhold og organisering*. Rundskriv T-514. Oslo 1981.

Industridepartementet (1972): *Forskrifter for kloakkutslipp fra spredt boligbebyggelse*.

## Anna

Fylkesplan for Møre og Romsdal. *Innstilling frå fylkesplankomitéen 1972*.

Regionplanrådet Tinn/Vinje: *Regionplanskisse 72*.

## ANNAN LITTERATUR

- Anker, Erik et. al. (red. 1972): *Planlegging i byer og tettsteder*. NFBB, Oslo.
- Arge, Njål (1977): "Generalplanarbeidet." I *Plan og arbeid* nr. 2/1977.
- Arge, Njål (1977): "Ulike forløp som generalplanarbeidet kan ta: en modell." I *Plan og arbeid* nr. 2/1977.
- Asmervik, Sigmund (1986): "20 år med fysisk planlegging i Norge og Norden. Fra bølgetopp til bølgedal eller historien gjentar seg." I *Byggekunst* nr. 4-5/1986.
- Borgstrøm, Georg (1968): *Mat for milliarder*. Gyldendal, Oslo.
- Borlaug, Norman (1970): *Den grønne revolusjon. Hveteforedlingen og dens betydning for verdens matvareforsyning*. Cappelen, Oslo.
- Bratberg, Terje T. V. (1995): *Bygningsloven 150 år 1845 - 1995. Lovens opprinnelse og utvikling*. KAD og Forvaltningsmuséet i Steinkjer.
- Bull, Edvard (1979): *Norge i den rike verden 1945 - 1975*. Norges historie bind 14. J. W. Cappelens forlag A/S, Oslo.
- Bull-Berg, Lise (1975): *Framdrift og intensjoner i generalplanarbeidet. En undersøkelse av oppfyllelsen av bygningslovens intensjoner og av tidsskriftet "Plan og Arbeid"s artikler om generalplanleggingen*. Transportøkonomisk institutt, Oslo.
- CIAM: Aten-charteret 1933. Svensk oversetting i Folkesdotter, Gärd (1987): *Nyttans tjänare och skönhetsens riddare*. Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.
- Det norske studentersamfund (1968): *...som det stiger frem. En antologi om norsk distriktsutbygging*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Fiskaa, Helge (1996): "Ein by i vekst og omforming. Planlegging og utvikling i Trondheim etter krigen." I *årbok 1996*. Trøndelag folkemuseum, Trondheim.
- Fiskaa, Helge og Terje Skjeggedal (red 2000): *Planlegging og bærekraftig utvikling*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Gisvoll, Kåre (1968): *"Prognoser for arbeidsplassbehovet i Bjugn/Ørland"*. I *Kursus* nr. 4. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, Trondheim.
- Hagerup, Vegard (1979): *Byplanlovgivning 1845 - 1924*. Skrift nr. 1979:2. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Hansen, Tore (1976): "Planleggere og politikere - noen refleksjoner omkring en modell." I *Plan og arbeid* nr. 2/1976.
- Holm, Per (1962): "Koordinering av økonomisk og fysisk regionalplanlegging." I *Kursus* 2. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH 1962.
- Husa, Gunvald (1962): "Planleggingsproblemer i noen tettsteder i kyststrøkene." I *Kursus* 2. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH 1962.
- Institutt for by- og regionplanlegging (1959): *Kursus ved Norges Tekniske Høgskole høsten 1959*. NTH, Trondheim.
- Institutt for by- og regionplanlegging (1962): *Kursus ved Norges Tekniske Høgskole høsten 1962*. NTH, Trondheim.



- Institutt for by- og regionplanlegging (1965): *Kursus ved Norges Tekniske Høgskole høsten 1965*. NTH, Trondheim.
- Institutt for by- og regionplanlegging (1965): *Kursus ved Norges Tekniske Høgskole høsten 1968*. NTH, Trondheim.
- Institutt for by- og regionplanlegging (1965): *Kursus ved Norges Tekniske Høgskole høsten 1971*. NTH, Trondheim.
- Jørgensen, Tor Henning (1990): "Økonomisk planlegging og arealplanlegging i Norge etter den 2. verdenskrig." I *Plan og arbeid* nr. 1/1990.
- Lorange, Erik: Byplanideologi på 1900-tallet. I *Plan* nr. 5-6/99.
- Lorange, Erik og Jan Eivind Myhre (1991): "Urban Planning in Norway." I Thomas Hall: *Planning and Urban Growth in the Nordic Countries*. E & FN Spon, London.
- Mc Kenzie, Nigel (1982): *Visjonen om den gode (norske) byen*. Arbeidsnotat nr. 14, RFSPs byforskningsprogram. Senter for samfunnsforskning, Universitetet i Trondheim.
- Mydske, Per Kristen (1978): *Planlegging og forvaltning. Makt og avmakt i den regionale planlegging*. NIBR-rapport 45, Oslo.
- Nistov, Sverre (1996): *Gjensyn med hagebyen*. Notat. Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU.
- Nordby, Trond (red. 1993): *Arbeiderpartiet og planstyret 1945.1965*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Næss, Hans Eyvind et. al. (1987): *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget A/S, Oslo.
- Olsen, Arne og Asle Selfors (1986): *Fysisk planlegging*. Fagbokforlaget, Oslo.
- Regionplankomiteén for Oslo-området (1956): *Samarbeid over kommunegrensene*.
- Røe, Bjørn (1988): "Ny satsing på fysisk planlegging." I *KURSUS 1987*. Skrift nr. 1988:1. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Sayer, Andrew (1992): *Method in Social Science: A Realistic Approach*. Second edition. London. Routledge.
- Selstad, Tor (1999): Planleggingens århundre. I *Plan* nr. 5-6/99.
- Sjøholt, Peter (1968): "Noen utbyggingskonsekvenser av målrettede befolkningsfremskrivninger i Bjugn/Ørland". I *Kursus* nr. 4. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, Trondheim.
- Skjeggedal, Terje (red. 1984): *Bygdeplanlegging*. Tapir, Trondheim.
- Skjånes, Tor (1999) Oversiktsplanleggingen i historisk perspektiv. I *Plan* nr. 1-2/99.
- Stabell, Nic (1968): "Regionplan- generalplan- og detaljplanarbeidet i Bjugn/Ørland". I *Kursus* nr. 4. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, Trondheim.
- Stabell, Nic (1968): "Planleggingsarbeidet i utviklingsregionen Bjugn/Ørland". I *Kursus* nr. 4. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, Trondheim.

- Stabell, Nic (1974): "Planleggingsprosessen i Norge." I Rolf H. Jensen (red.): *Ressurser og planlegging*. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Strand, Sverre (1974): *Befolkningsprognoser i norske generalplaner*. TØI-rapport 212, Oslo.
- Surnevik, Per (1972): *På terskelen til ... Samtaler om samfunnsplanlegging*. Anderson & Skjånes A/S.
- St. meld. nr. 68 (1952) *Om en revisjon av den kommunale inndeling m.v.* Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 13 (1972-73) *Om mål og midler i distriktsutbyggingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr 25 (1977-78) *Om regional planlegging og forvaltning av naturressursene*. Miljøverndepartementet.
- St. prp. nr. 22 (1955) *Om prinsipielle retningslinjer for en alminnelig revisjon av den kommunale inndeling*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. prp. nr. 123 (1962-63) *Om opprettelse av Distriktsplanavdeling*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Innstilling frå Kommunalkomitéen av 13. mai 1953: *Om boligbyggingen og gjenreisingen av de krigsherjede strøk*.
- Innst. O.XXI (1956) *Innstilling fra kommunalkomitéen om lov om endring i kommunal inndeling*.
- Innst. O.XVI. (1964-65). *Innstilling fra kommunalkomitéen om ny bygningslov*.
- Miljøverndepartementet (1983): *Generalplanen. Spredt boligbygging*. Vegleder T-545.

## VIKTIGE PLANDOKUMENT

### Eid

Planmaterialet er ordna i kassetar O-Q og rullar 0-11 i Nic Stabells arkiv.

Generalplan:	Generalplanrapporten, desember 1973	Kassett K
Generalplan:	Registrering av veger og tekn. anlegg Arkiv nr. 96/051 22.04.71	Kassett A
Generalplan:	Registrering av jord- og skogbruk, veger og bebyggelse Arkiv nr. 96/062-065 14.12.71	Kassett B
Generalplan:	Registrering av formn., freda og bev.verd. bygn. og bygn.miljø Arkiv nr. 96/099b 04.03.73	Kassett C
Generalplan:	Arbeidsrapport 1: Bef.utv. og bef.struktur Arkiv nr. 96/511 01.03.69	Kassett M
Generalplan:	Arbeidsrapport 2: Næringsøk.aktiviteter Arkiv nr. 96/512 01.03.69	-
Generalplan:	Arbeidsrapport 3: Sentr.funksj. Struktur/utv.tendenser Arkiv nr. 96/513 01.03.69	Kassett M
Generalplan:	Arbeidsrapport 4: Sysselsett. og befolkn.progn. Arkiv nr. 96/514 01.03.69	-
Generalplan:	Arbeidsrapport 5: Veksttakt og vekstmønster Arkiv nr. 96/515 01.01.71	Kassett M
Generalplan:	Sektornotat landbruk Arkiv nr. 96/516 28.11.71	-
Generalplan:	Sektornotat boligområda Arkiv nr. 96/517 28.11.71	-
Generalplan:	Sektornotat industriarealene Arkiv nr. 96/518 09.05.72	Kassett M
Eidsdalen:	Framlegg til soneplan Arkiv nr. 96/039 19.05.70	Kassett A
Soneplan Eidsdalen:	Registrering av eiendomsforh., arealbruk, skogbruk Arkiv nr. 96/047 21.04.71	Kassett A
Soneplan Eidsdalen:	Registrering av bebyggelse, veger, tekn. anlegg Arkiv nr. 96/048 21.04.71	Kassett A
Soneplan Haugen:	Registrering av eiendomsforhold og arealbruk Arkiv nr. 96/084 20.11.71	Kassett B
Soneplan Haugen:	Registrering av bygninger, veger, tekn. anlegg Arkiv nr. 96/085 20.11.71	Kassett B

Soneplan Stårheim:	Registrering av eiendomsforhold og arealbruk Arkiv nr. 96/081	20.11.71	Kassett B
Soneplan Stårheim:	Registrering av bygninger, veger, tekn. anlegg Arkiv nr. 96/082	20.11.71	Kassett B
Soneplan Kjølsdalen:	Registrering av eiendomsforhold og arealbruk Arkiv nr. 96/078	20.11.71	Kassett B
Soneplan Kjølsdalen:	Registrering av bygninger, veger, tekn. anlegg Arkiv nr. 96/079	14.12.71	Kassett B
Hjelmelandsdalen:	Registrering arealbruk, vind m.v. Arkiv nr. 96/101b	31.08.72	Kassett C
Hjelmelandsdalen:	Registrering skog, hytter m.v. Arkiv nr. 96/101c	31.08.72	Kassett C
Hjelmelandsdalen:	Registrering av landskapsverdi Arkiv nr. 96/104	30.06.73	Kassett C
Hjelmelandsdalen:	Soneplan Arkiv nr. 96/105	06.06.73	Kassett C
Nordfjordeid sentrum:	Skisseforslag "Gata" Arkiv nr. 96/006	06.11.67	Kassett C
Nordfjordeid sentrum:	Illustrasjonsplan Arkiv nr. 96/038	20.03.70	Kassett C
Nordfjordeid sentrum:	Reguleringsplan Arkiv nr. 96/097	07.02.72/09.05.77	Kassett C
Nordfjordeid sentrum:	Illustrasjonsplan Arkiv nr. 96/098a	14.12.72	Kassett C
Nordfjordeid:	Modellfoto av sentrums-reguleringsplanen, sett fra vest Arkiv nr. 96/161	udatert	Kassett D
Nordfjordeid:	Modellfoto av sentrums-reguleringsplanen, sett fra syd Arkiv nr. 96/162	udatert	Kassett D
Skole- og sjuke- heimsområdet:	Illustrasjonsplan til reguleringsplan Arkiv nr. 96/087	17.11.71	Kassett B
Myklebuståsen:	Illustrasjonsplan til reguleringsplan Arkiv nr. 96/119	15.10.75	Kassett D
Lunden:	Reguleringsplan Arkiv nr. 96/107b	15.01.77	Kassett C
Uldegrova:	Reguleringsplan - skisseforslag Arkiv nr. 96/102	28.09.72	Kassett C
Ekserserplassen:	Endelig forslag til reguleringsplan Arkiv nr. 96/057	udatert	Kassett A

Avisutklipp om reguleringsplaner og bebyggelse på Nordfjordeid		
	Arkiv nr. 96/525	Kassett O
Avisutklipp om generalplan og saker vedr. region og fylke		
	Arkiv nr. 96/526	Kassett P

## Saltdal

Planmaterialet er ordna i kassettar A-D og rullar 1-3 i Nic Stabells arkiv.

Generalplan:	Generalplanrapporten	
	Arkiv nr. 59/507 1.11.73	Kassett B
Generalplan:	Registreringer eiendomsforhold og arealbruk	
	Arkiv nr. 59/035A 06.02.70	Kassett A
Generalplan:	Registreringer eiendomsforhold og arealbruk	
	Arkiv nr. 59/035B 06.02.70	Kassett A
Generalplan:	Registr. spes. virks., bygn., veger, tekn. anl.	
	Arkiv nr. 59/036A 06.02.70	Kassett A
Generalplan:	Registr. spes. virks., bygn., veger, tekn. anlegg	
	Arkiv nr. 59/036B 06.02.70	Kassett A
Generalplan:	Oversiktsplan hele kommunen	
	Arkiv nr. 59/037 sept. 73	Kassett A
Generalplan:	Registr. off. service	
	Arkiv nr. 59/038 12.01.70	Kassett A
Generalplan:	Saksdok. vedr. gen.pl.arbeidet	
	Arkiv nr. 59/501	Kassett B
Generalplan:	Arbeidsrapport	
	Arkiv nr. 59/506 feb. 72	Kassett B
Generalplan:	Befolkn. og nær.økonomi. Rapport nr. 1. Økoplan A/S	
	Arkiv nr. 59/515 01.06.70	Kassett C
Rognan:	Skisseforslag til ny riksvegtrasé	
	Arkiv nr. 59/007 12.05.67	Rull 2
Rognan:	Disposisjonsskisse	
	Arkiv nr. 59/0010 27.03.68	Rull 2
Rognan sentrum:	Regulerings- og bebygg.plan	
	Arkiv nr. 59/016 24.04.74	Kassett A
Rognan sentrum:	Fotgjengerområde	
	Arkiv nr. 59/019 04.10.68	Kassett A
Rognan sentrum:	Perspektivskisse	
	Arkiv nr. 59/020 29.05.68	Kassett A

Rognan sentrum:	Eksisterende eiendomsforhold Arkiv nr. 59/026 20.06.68	Kassett A
Rognan sentrum:	Sentrumsbebyggelse etter nye byggegr. Arkiv nr. 59/028 20.06.68	Kassett A
Rognan:	Soneplan for Rognan Arkiv nr. 59/033A 24.04.74	Kassett A
Rognan:	Forslag til hovedvegnett Arkiv nr. 59/047, 48A, 48B 15.03.71	Kassett A
Rognan:	Sentrumsutvikling Arkiv nr. 59/050A, 00B; 050C udatert	Rull 2
Røklund:	Soneplan for Røklund Arkiv nr. 59/033B 24.04.74	Kassett A
Røklund:	Registrering fysiske forhold, 3 kart Arkiv nr. 59/509 1968?	Kassett C
Røklundsmoen:	Reguleringsplan Arkiv nr. 59/034A 03.12.69	Kassett A
Andersson & Skjånes A/S:	Saltdal generalplan. Arbeidsplasser og befolkning Behovsberegninger. 1973	- -

## Stranda

Planmaterialet er ordna i kassetar A-G og rullar 1-5 i Nic Stabells arkiv.

Generalplan:	Generalplanrapport 1. Introduksjon, forord m.v. 2. Samandrag 3. Eksisterende situasjon 4. Vekstgrunnlag 5. Målsettinger, vekstmønster, prognose, utbyggingsoppgaver 6. Soneplaner 7. Generalplanvedtekt m.v. 8. Langtidsbudsjett/handlingsprogram Arkiv nr. 036/507 01.07.75	Kassett F
Generalplan:	Oversiktsplan for hele kommunen Arkiv nr. 036/030 6.10.72	Kassett B
Generalplan:	Registstr. høydelskart Arkiv nr. 036/031 29.4.72	Kassett B
Generalplan:	Registstr. fritidsområder 1967 Arkiv nr. 036/033 15.12.69	Kassett B
Generalplan:	Saksdokument om planbehandling Arkiv nr. 036/508 15.12.75	Kassett F

Generalplan:	Interne møtoreferat og notater Arkiv nr. 036/511 6.10.72	Kassett B
Stranda tettsted:	Forslag til generalplan/soneplan Arkiv nr.036/023 20.12.66/25.9.74	Kassett G
Stranda tettsted:	Soneplan, registreinger arealbruk Arkiv nr.036/039 20.4.69	Kassett B
Stranda tettsted:	Soneplan, registreringer bygninger Arkiv nr.036/041 25.4.69	Kassett B
Stranda tettsted:	Soneplan, registreringer veganlegg Arkiv nr.036/042 25.4.69	Kassett B
Stranda tettsted:	Soneplan, registreringer tekn. anlegg Arkiv nr.036/043 24.4.69	Kassett B
Stranda tettsted:	Soneplan, registreringer eiendomsforhold Arkiv nr.036/044 25.4.69	Kassett B
Stranda tettsted:	Omlegging av riksveg 60 ved Ringstad 1. etappe Arkiv nr.036/050 4.11.72	Rull 5
Liabygda:	Alternative traséer for riksveg 58 i Liabygda Arkiv nr.036/046 20.5.72	Rull 5
Liabygda:	Soneplan, arealressurser Arkiv nr.036/047 5.6.72	Kassett B
Liabygda:	Soneplan, planforslag Arkiv nr.036/048 25.9.74	kassett B
Strandadalen:	Soneplan, planforslag Arkiv nr.036/051 25.9.74	Kassett B
Hevsdalen:	Soneplan, planforslag Arkiv nr.036/052 25.9.74	Kassett B
Hellesylt:	Soneplan, planforslag Arkiv nr.036/053 25.9.74	Kassett B
Geiranger:	Soneplan, registr. av turveger og attraksjoner Arkiv nr.036/003 1966?	Kassett A
Geiranger:	Sentrum, reg. av eiendomsgr. og bebyggelse Arkiv nr.036/004 ?	Kassett A
Geiranger:	Skisseforslag til regulering av Maråk. Arkiv nr.036/006 juli 1967	Kassett A
Geiranger:	Soneplan, planforslag (førebelts) Arkiv nr.036/100 7.7.69	Kassett C
Geiranger:	Soneplan, registreringar eksisterande arealbruk Arkiv nr.036/101 3.7.69	Kassett C
Geiranger:	Sentrum, reguleringsplan Arkiv nr.036/108 15.04.71	Kassett D

Geiranger:	Sentrum, fergeleie og trafikksystem, parkering Arkiv nr.036/120 febr. 77	Kassett D
Geiranger:	Soneplan, saksdokument for reg. soneplan Arkiv nr.036/505 25.2.70	Kassett E
Geiranger:	Soneplan, saksdokument for soneplanarbeidet Arkiv nr.036/506 12.12.74	Kassett E

## Tinn

Planmaterialet er ordna i kassettar A-C i Nic Stabells arkiv.

Generalplan:	Konsulentrapport Arkiv 087/502 februar 1976	Kassett C
Generalplan:	Registr. jordbr., skog, natur, bebygg. mm. Arkiv nr. 87/036 15.03.69	Kassett A
Generalplan:	Registr. av kulturminner Arkiv nr. 87/85 12.02.76	Kassett C
Mæl, del av Miland:	Registr. av arealbruk Arkiv nr. 87/019B 29.10.68	Kassett A
Mæl, del av Miland:	Registr. av best. virks. spes obj. mm. Arkiv nr. 87/021 29.10.68	Kassett A
Mæl, del av Miland:	Registr. av befolkn.fordeling Arkiv nr. 87/022 29.10.68	Kassett A
Mæl, del av Miland:	Registr. av boligbebyggelse Arkiv nr. 87/023 29.10.68	Kassett A
Miland - Mæl:	Alternative riksvegtraséer og lokalvegføringer Arkiv nr. 87/076 14.08.73	Kassett B
Dale-Miland:	Registr. av arealbruk Arkiv nr. 87/024B 29.10.68	Kassett A
Dale-Miland:	Registr. av best. virks. spes obj. mm. Arkiv nr. 87/026 29.10.68	Kassett A
Dale-Miland:	Registr. av befolkn.fordeling Arkiv nr. 87/027 29.10.68	Kassett A
Dale-Miland:	Registr. av boligbebyggelse Arkiv nr. 87/028 29.10.68	Kassett A
Rjukan:	Registr. av befolkningsfordeling 1970 Arkiv nr. 87/062 03.03.71	Kassett B
Rjukan:	Registr. av arealbruk og eiendomsforh. 1970 Arkiv nr. 87063 25.02.71	Kassett B
Rjukan:	Registr. av bygn., fritidsakt. kommunikasj. 1970 Arkiv nr. 87/064 24.02.71	Kassett B



Rjukan:	Registr. av service og befolkn.fordeling 1970 Arkiv nr. 87/070 05.05.71	Kassett B
Rjukan:	2 filmer og div. fotokopier 1971 Arkiv nr. 87/86	Kassett B
Rjukan:	Fotokopier satt sammen i serie 1971 Arkiv nr. 87/87	Kassett B
Hovin:	Registr. av bestemte virksomheter og arealbruk Arkiv nr. 87/77 05.08.74	Kassett B
Austbygde:	Fotokopier og fotoserier 1971 Arkiv nr. 87/88	Kassett B
Norsk kjøpmannsinstittut: <i>Handelsanalyse for Tinn</i> . Oslo 1973.		-
Mykje materiale blei overført til kommunen, og finst ikkje i Stabells arkiv.		

## Ørland

Planmaterialet er ordna i kassettar A-D og rullar 1-7 i Nic Stabells arkiv.

Generalplan:	Tettst.dann., hovedv., jordbr.omr., friluft- og naturomr. Arkiv nr. 79/027 02.02.67	Kassett A
Generalplan:	Registr. av landbr. areal og gårdsbebygg. Arkiv nr. 79/101 udat. 73	Kassett B
Generalplan:	Registr. av eksist. og planl. boligareal Arkiv nr. 79/102 udat. 73	Kassett B
Generalplan:	Areal for sentr.utb., forr.omr., off. bygg Arkiv nr. 79/104 udat. 73	Kassett B
Generalplan:	Rekreasjons- og friluftsomr. Arkiv nr. 79/110 udat. 73	Kassett B
Generalplan:	Produksj.- og inntektsstrukt. (arb.rapp. K. Gisvoll) Arkiv nr. 79/502 01.06.67	Kassett C
Generalplan:	Befolkningsstrukturen (arb.rapp. P. Sjøholt) Arkiv nr. 79/503 01.11.67	Kassett C
Generalplan:	Sektornotat senterstrukturen Arkiv nr. 79/507 30.12.71	Kassett C
Generalplan:	Generalplanrapport Arkiv nr. 79/509 01.11.74	Kassett C
Brekstad:	Skjematiske eksp. areal handel, ind., bolig Arkiv nr. 79/018 01.11.66	Kassett B
Brekstad:	"Generalplanskisse" Arkiv nr. 79/056 29.10.69	Kassett A

Brekstad:	Soneplan Arkiv nr. 79/123	23.12.72	Rull 4
Brekstad:	"Generalplan" for Brekstad Arkiv nr. 79/145	02.05.77	Rull 5
Brekstad I:	Regulerings- og bebyggelsesplan Arkiv nr. 79/005	08.10.65	Kassett A
Brekstad I:	Endring av regulerings- og bebyggelsesplan Arkiv nr. 79/54A	03.08.69	Rull 1
Brekstad I:	Rapport om fellesarealer, tomter mv. Arkiv nr. 79/500A	14.10.66	Kassett B
Hovde:	Regulerings- og bebyggelsesplan Arkiv nr. 79/006	28.03.66, rev. 01.09.66	Kassett A
Hovde:	Endelig revisjon av hovedplanen Arkiv nr. 79/049B	09.04.69, rev. 12.12.73	Kassett A
Brekstad sentrum:	Forslag til regul. og bebygg.plan Arkiv nr. 79/009	10.10.66, rev. 02.08.67	Kassett B
Brekstad sentrum:	Forslag til reguleringsplan - rapport Arkiv nr. 79/500B	12.12.66	Kassett B
Brekstad sentrum:	Endring av del av plan Arkiv nr. 79/044B	22.04.68, rev. 22.01.69	Kassett A
Brekstadbukta:	Regulerings- og bebyggelsesplan Arkiv nr. 79/030	30.05.67, rev. 10.06.67	Kassett A
Brekstad havn:	Reguleringsplan Arkiv nr. 79/055A	30.10.69, rev.12.11.70	Kassett A
Brekstad sentrum og havn:	Endring av reguleringsplan Arkiv nr. 79/124	01.03.73, rev. 19.03.74	Kassett B
Hovde II:	Reguleringsplan Arkiv nr. 79/064	26.10.70, rev. 08.02.71	Kassett A
Hovde II:	Illustrasjonsplan Arkiv nr. 79/065	26.10.70, rev. 08.02.71	Kassett A
Brekstad II:	Reguleringsplan Arkiv nr. 79/068	19.05.71, rev. 18.08.73	Kassett A
Brekstad II:	Illustrasjonsplan Arkiv nr. 79/069	19.05.71, rev. 18.08.73	Kassett A
Helseomr. Brekstad:	Reguleringsplan Arkiv nr. 79/072B	23.06.71, rev. 15.07.71	Kassett A
Brekstad vest:	Skisse til reguleringsplan Arkiv nr. 79/116	27.02.73	Kassett B
Opphaug 1:	Regulerings- og bebyggelsesplan Arkiv nr. 79/008	04.04.66	Kassett A

Sentrum Opphaug:	Reguleringsplan Arkiv nr. 79/066	27.10.70, rev. 19.03.71	Kassett A
Sentrum Opphaug:	Eksisterende situasjon Arkiv nr. 79/119	27.10.70, rev. 04.04.72	Rull 3
Sentrum Opphaug:	Skisseforslag til utbyggingstrinn Arkiv nr. 79/120	27.10.70, rev. 19.03.71	Rull 3
Sentrum Opphaug:	Reguleringsplan Arkiv nr. 79/121	27.10.70, rev. 11.05.73	Kassett B
Opphaug:	"Generalplan" for Opphaug Arkiv nr. 79/144	02.05.77	Rull 4
Uthaug 1:	Regulerings- og bebyggelsesplan Arkiv nr. 79/007	30.03.66	Kassett A
Uthaug 2:	Reguleringsforslag Arkiv nr. 79/038	15.12.67, rev. 25.01.69	Kassett A
Sentrum Uthaug:	Regulerings- og bebyggelsesplan Arkiv nr. 79/041	12.01.68, rev. 02.12.75	Kassett A
Sjøgata Uthaug:	Forslag til reguleringsplan Arkiv nr. 79/043	01.02.68	Kassett A
Uthaug:	"Generalplan" for Uthaug Arkiv nr. 79/146	02.05.77	Rull 5
Austråt friluftsomr.:	Reguleringsplan Arkiv nr. 79/052A	15.07.69, rev. 12.05.75	Kassett A
Ottersbo:	Skissemessig soneplan, utb.trinn 1-4 Arkiv nr. 79/60-063	15.10.70	Kassett A
Ottersbo:	Soneplan (hefte) Arkiv nr. 79/130-135	20.03.75	Kassett B
Bjugn-Ørland.	Prinsippforslag til regionplan Arkiv nr.	17.7.69	
Bjugn-Ørland.	Rapport nr. 1 Arkiv nr.	25.1.67	

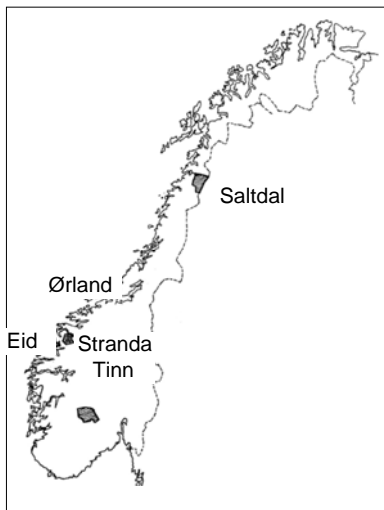
# VEDLEGG 1

KORT OM KOMMUNANE  
OG GENERALPLANANE

## OM VEDLEGG 1

Vedlegget gjev ein kort oversikt over dei fem undersøkte kommunane og generalplanane.<sup>1</sup> Det er fyrst gjeve ein samla oversikt som seier litt om kommunane og planane sett i forhold til kvarandre. Deretter er kvar av kommunane og planane omtalte. Her er det òg med forenkla framstilling av soneplanane (generalplankartet og reguleringsplanar i Ørland). Til planane er det brukt slik teiknforklaring:

<b>B</b>	Bolig		Køyreveg
<b>S</b>	Service-/ sentrumsfunksj.		Reservert trasé
<b>O</b>	Offentlege bygg		Gang-/ sykkelveg
<b>I</b>	Industri		Jernbane
<b>H</b>	Hytter		Tursti
<b>A</b>	Antikvarisk/verneverdig		Skiløype/skitrekk
<b>JN</b>	Jord, skog, natur		
<b>F</b>	Friluft/rekreasjon		
<b>P</b>	Parkering/trafikk		
<b>C</b>	Camping		



Figur Vedlegg1  
Lokalisering av kommunane.

## SAMLA OVERSIKT

### Lokalisering og storleik

- Dei fem kommunane har både like og ulike kjenneteikn. Fire av dei ligg ved kysten eller i fjordarmar. Tinn er ein rein innlandskommune. Storleiken varierer frå 79 til vel 2.200 km<sup>2</sup>. Fire av dei hadde nokså likt folketal, om lag 5000 innbyggjarar, mens Tinn hadde vel 8000.
- Alle kommunane tok initiativ til generalplanarbeid omtrent då bygningslova blei innført. Dei hadde litt ulike motiv. Tinn hadde behov for planlegging i den vanskelege sysselsettings-situasjonen då Norsk Hydro var i ferd med å bygge ned verksemda si på Rjukan.
- For dei andre var det ein kombinasjon av lov-pålegget om generalplan og kommunens behov for å styre utbygginga i tettstadene.

<sup>1</sup> Framstillinga bygger på generalplanrapportane og andre plandokument Nic Stabell har samla og systematisert.

## Data om kommunane og planane

<b>Data om kommunen</b>	<b>Eid</b>	<b>Saltdal</b>	<b>Stranda</b>	<b>Tinn</b>	<b>Ørland</b>
Fylke	S og Fj.	Nordl.	M og R	Telem.	S-Tr.
Areal km <sup>2</sup>	347	2213	846	2063	79
Folketal 1970	4.530	4.320	4.800	8.300	5.250
Tendens i folketalet	stabilt	auke	auke	nedgang	stabilt
Sysselsett. 1970 % - primærnæring	27	16	15	9	22
- sekundærnæring	33	32	59	53	18
- tertiærnæring	39	52	26	38	60
<b>Data om planarbeidet</b>					
Kontrakt inngått	1966	1964	1972	1966	1965
Generalplanarb. kom skikkeleg i gang	1967	1965	1972	1969	1971
Generalplanrapport ferdig	1973	1973	1975	1976	1974
Underteikna av generalplanutvalet	ja	ja	ja	nei	ja
Stadf. reguleringspl. (før ferdig rapp.)	6	4	10	?	12
Regionplan	0	i gang	0	i gang	vedteken
<b>Data om generalplanen</b>					
Planperiode	1973-84	1973-84	1975-86	1973-80	1972-83
Behandlar ikkje-fysiske forhold	ja	nei	ja	nei	ja
Budsjett/handlingsplan	ja	ja	ja	nei	ja
Arealplan heile kommunen	ja	ja	ja	nei	ja
Talet på soneplanar	6	2	6	5	0 (4)
<b>Tema analysedel - talet på sider</b>					
Innleiing, planleggingsgrunnlag	8,0	4,5	6,0	8,0	7,0
Historie, natur, arealressursar, eige- dom	13,0	43,0	10,5	19,0	10,5
Regional samanheng, næringsliv, be- folkning	6,0	21,0	68,5	13,0	11,0
Busetting, senterstruktur, transport	7,5	8,5	18,5	6,5	5,0
Bygg, anlegg, kart, planar	10,0	11,5	39,0	13,0	13,0
Natur-, kultur- og miljøvern	3,0	2,0	5,0	0	5,0
Kommunal økonomi	6,5	0	10,0	5,5	2,0
<i>Sum analysedel - talet på sider</i>	<i>54</i>	<i>91</i>	<i>157</i>	<i>65</i>	<i>54</i>
<b>Tema plandel - talet på sider</b>					
Målsettingar, prognosar befolkning og sysselsetting	10,0	10,0	29,0	16,0	9,0
Utbyggingsmønster/arealbruk, bygge- oppgåver	50,5	71,5	47,0	46,5	72,0
Vern, rekreasjon, friluft	12,0	17,0	31,0	18,0	5,5
Økonomi, handlingsplan	8,5	8,0	31,0	0	4,0
Planbehandling, planrullering	10,0	8,5	11,0	0	4,0
Soneplanane	28,0	34,0	27,5	67,5	0
<i>Sum plandel - talet på sider</i>	<i>119</i>	<i>149</i>	<i>146</i>	<i>148</i>	<i>94</i>
<i>Samla rapport - talet på sider</i>	<i>173</i>	<i>240</i>	<i>303</i>	<i>213</i>	<i>148</i>

Talet på sider seier ikkje alt om vektlegginga av tema.

### Natur

Eid, Saltdal, Stranda og Tinn har mange felles trekk i landskap og naturgrunnlag med fruktbare dalføre og store fjellområde. Dei tre fyrste ligg rundt fjordarmar eit stykke inn i landet, mens Tinn er ein typisk innlandskommune. Ørland er ei fruktbar slette heilt sør på Fosenhalvøya ved utløpet av Trondheimsfjorden.

### Næringsliv

Alle kommunane har tradisjonelt jordbruk, men ulike føresetnader har gjeve ulik utvikling. I 1970 var om lag ein firedel av sysselsettinga i Eid og Ørland i primærnæringane, i Saltdal og Stranda om lag 15 % og i Tinn knapt 10 %.

Stranda og Tinn var dei mest utprega industrikommunane med 50-60 % av sysselsettinga i sekundærnæringar. I Stranda var det mange mindre bedrifter, mens Tinn var dominert av Norsk Hydro. I Eid og Saltdal var om lag 1/3 av sysselsettinga i sekundærnæringar, og bare 18 % i Ørland.

Når Saltdal og Ørland hadde så høg sysselsetting i tertiærnæringar som 50-60 % skuldast det Vensmoen hjem for åndssvake og Ørland flystasjon.

### Befolkning og busetting

Tinn var inne i ein periode med nedgang i folketalet på grunn av nedbygging av mykje av Norsk Hydros verksemd. Dei andre var inne i ein periode med stabilt eller svakt aukande folketal; dette hadde bakgrunn i positiv utvikling i næringslivet.

I alle kommunane budde dei fleste i tettstadene. 60 % av Tinns innbyggjarar budde i Rjukan. I Standa budde nesten 50 % i og nær kommunesenteret, mens tilsvarende prosent i dei andre kommunane var ca. 25 - 30.

### Planarbeidet

I fire av kommunane blei det inngått kontrakt om planarbeid i 1964-66. For Stranda blei kontrakten inngått i 1972, men der hadde Stabell vore engasjert til regulerings- og soneplanarbeid for Stranda tettstad frå 1965.

Det varierte kor raskt planarbeidet kom i gang for alvor. Nokre stader var det gjort litt førebuande arbeid. I Ørland var generalplanarbeidet så vidt starta opp i 1966, men blei utsett inntil regionplanen blei behandla. På Nic Stabells kontor var desse saksbehandlarar (S) og medarbeidarar (M):

	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland
Arkitekt Petter Bakke		M			
Arkitekt Knut H. Bergsland				S	
Arkitekt Kai Bertheussen		M			M
Arkitekt Hans L. Gjøvsund	S				
Arkitekt Audun Hagestande	M				
Siv. ing. Tore Langness			S	S	S
Arkitekt Ole Peder Skoglund		S	M		M
Arkitekt Nic Stabell	M	M	M	M	
Arkitekt Per K. Øvrehus	S				

Når planarbeida til dels tok mange år hadde det fleire årsaker. Gjennomgåande problem var manglande kartverk og datagrunnlag. I Saltdal oppstod usemje om omfang og kostnader ved planlegginga, og det tok litt tid før desse spørsmåla var avklara.

Dei fleste stadene fanst det tidlegare reguleringsplanar for i alle fall kommunesenteret. For Tinn er det ikkje opplyst noko om tidlegare planar, men Rjukan var nok bygd ut etter reguleringsplanar.

For Eids vedkomande var det ikkje fastlagt regiondeling. Stranda var med i utpeikt region, men det kom ikkje i gang planarbeid. Derimot starta arbeid med fylkesplan nokså tidleg. For dei andre kommunane var det i gang arbeid med regionplan, men bare for Bjugn/Ørland blei planen fullført og vedteken.

Det varierte kor aktive kommunale organ var. I Eid går det fram at generalplanutvalet stod sentralt i arbeidet. Også andre stader går det fram at sentrale politikarar i tillegg til administrasjonen engasjerte seg. Unntaket ser ut til å vere Tinn der det blei lagt større vekt på tiltaksarbeid. Generalplanen blei heller ikkje sluttbehandla i kommunestyret, men danna grunnlag for ein plan kommunens sjølv utarbeidde litt seinare.

## Planinnhaldet

Fire av planane har 12 års planperiode. I tillegg blei det på fleire punkt peikt på utviklingstrekk vidare når det galdt befolkning, arealbruk etc. Tinn som var i ein vanskeleg og uviss situasjon, brukte planperiode på 8 år.

Planane inneheld ein registrerings- og analysedel og ein plandel. Det er lagt vekt på befolknings- og næringsutvikling og på byggeoppgåvene, men òg tiltak som ikkje krev fysiske tiltak er behandla i Eid, Stranda og Ørland. Bortsett frå Ørland har alle planane soneplanar for tettstadene og byggeområda. I Ørland hadde Stabell utarbeidd reguleringsplanar som generalplanen tok omsyn til. Tre av kommunane har samla arealplan for heile kommunen i hovudrapporten. For Stranda finst plankartet separat, og for Tinn finst generalpanskisse for sentrale delar av kommunen som eige dokument.

Dei trykte planrapportane var på 148 til 303 sider (netto). Sidetala seier nokså lite om omfanget av planane. I nokre hovudrapportar er eit tema inngåande behandla, mens tilsvarande tema i eit anna tilfelle er eit kort samandrag av ein større delrapport.

Alle planane er bygde opp omkring inngåande analysar av mogleg utvikling i næringsliv, sysselsetting og befolkning. I Tinn var utfordringa og målet å stoppe nedgangen i folketal. I dei andre kommunane fann ein det realistisk å ha målsetting om auke i folketalet.

Dimensjonering av tiltak og arealbruk er resultat av desse målsettingane. Det blei lagt særleg vekt på boligbygging, offentlege institusjonar og infrastruktur, og tilrettelegging for industrireising. Alle planane har behandla kommunal økonomi, men Tinn har ikkje ført analysane vidare til forslag til handlingsplan.

Alle planane drøftar utbyggingsmønster, og legg opp til utvikling i tråd med det mønsteret som hadde vore gjennom ei viss tid med mesteparten av bygginga i og nær eksisterande tettstader og grender. Grunngevinga var å sikre befolkningsgrunnlag for lokal service, blant anna barneskole. Det blei gjennomgåande åtvare mot spreidd boligbygging som ikkje hadde direkte med landbruket å gjere.



## EID KOMMUNE

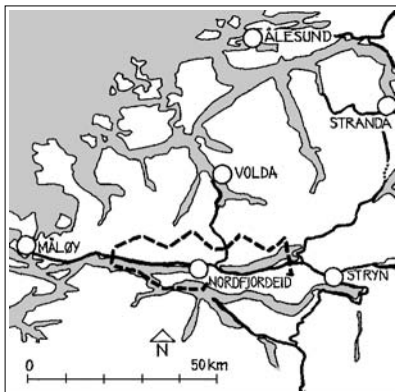
### Kommunen rundt 1970

- Eid kommune ligg lengst nord i Sogn og Fjordane langs Nordfjorden/Eidsfjorden og Hornindalsvatnet. Samla areal er 347 km<sup>2</sup>. Vel 4.500 innbyggjarar rundt 1970 vel 1/4 i kommunesenteret Nordfjordeid..
- Hovudtrekk i landskapet er den u-forma hovuddalen med Hornindalsvatnet og Eidsfjorden, nokre mindre sidedalar og store høgfjellsområde.
- Busettinga er for det meste i hovuddalføret. Mogrenda i aust mot Hornindalsvatnet, Nordfjordeid inst i Eidsfjorden og Haugen, Naustdal, Stårheim og Kjølisdal i lia langs nordsida av fjorden.
- Tradisjonelt jordbruk og fiske, i tilbakegang. Industri og service i vekst.
- Produktive areal i hovuddalføret og sidedalar.
- Busetting i tettstader og grender, ein del spreidd i landbruksområda.
- RV 14 frå Ørsta til Ålesund, RV 15 frå Gudbrandsdal til Måløy.

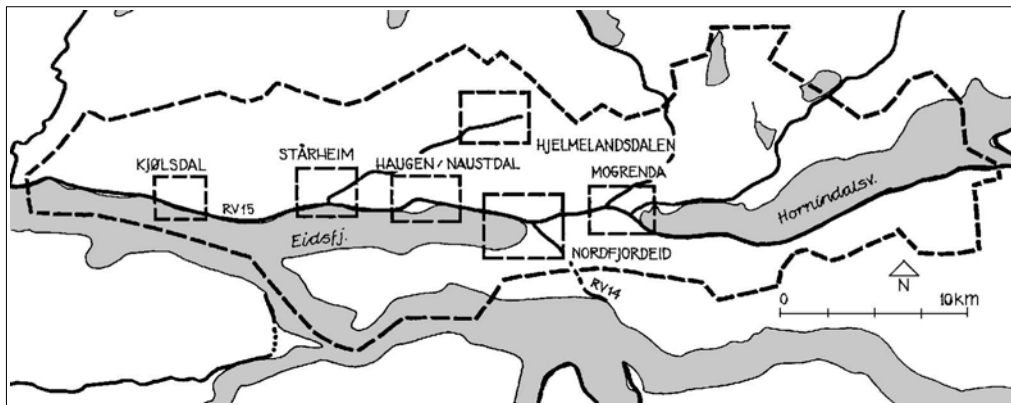
### Planlegging

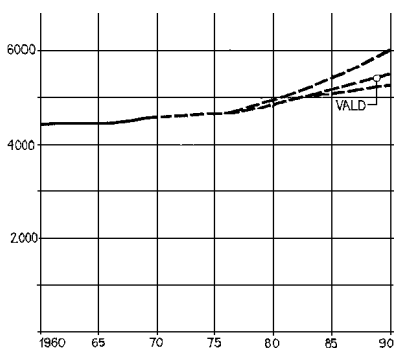
Figur Eid 1

Lokalisering av Eid kommune.  
Mål 1: 2 mill og 1: 400 000.

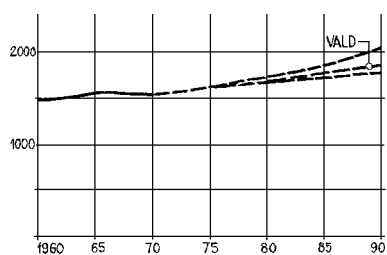


- Lovpålegget om generalplanarbeid var utløy-sande for planarbeidet, men kommunens behov for å legge til rette for vekst låg bak.
- Det fanst i alt seks reguleringsplanar for Nordfjordeid frå før 1953.
- Arbeidet starta i 1967 og tok seks år, blant anna på grunn av mangel på kart. Samarbeid med Økoplan A/S, annan konsulent og kommuneingeniøren. Samtidig arbeid med reguleringsplanar. Planperiode 1973-84.

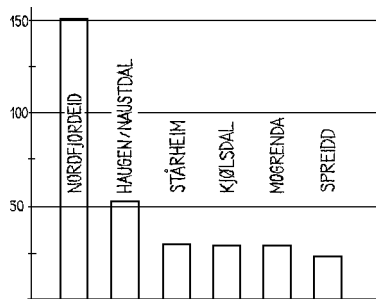




Figur Eid 2  
Befolkningsutvikling og -prognose.



Figur Eid 3  
Sysselsettingsutvikling og -prognose.



Figur Eid 4  
Boligbyggebehov i ulike område.

## Generalplanen - kommunenivået

### Næringsliv, befolkning, busetting

- Vekst frå vel 4.500 innbyggjarar i 1970 til ca. 5.500 i 1990; i gjennomsnitt ca. 1 % per år.
- Dette kravde 340 fleire arbeidsplassar, halvparten i eksportverksemd.
- Ønskte å bremse nedgangen i jordbruket, og rekna med vekst i sekundær- og tertiærnæringer.
- Bygging skulle kome i eksisterande tettstader og grender, blant anna ut frå skolekretsar og lokal service; 60 % i Nordfjordeid.
- Gjekk mot spreidd bygging ut frå jordvern.
- Val av byggeområde tok omsyn til dyrka jord, landskapsvern og avstandar.
- Offentlege ikkje-fysiske tiltak er behandla.

### Byggeoppgåvene

- Byggebehov på 320 boligar i perioden, 30 per år.
- Argument for tettare utnytting enn eineboligar; gjennomsnittleg brutto 1,3 daa per bolig.
- Ein la til rette for utvikling i skolen med ungdoms- og vidaregåande skole.
- Påvist behov for barnehagar utan å oppgje areal.
- Påvist behov for aldersheim, trygdeboligar og sjukeheim utan å vise areal.
- Plan om idretts- og symjehall i Nordfjordeid.
- Auka tomtebehov til varehandel frå 14 til 24 daa, det meste i Nordfjordeid. Ikkje påvist auka arealbehov for annan service.
- Vekst i industrien ville kreve 40 daa nye industriområde, det meste i Nordfjordeid. Lagt ut mykje meir.
- Vist behov for utbetringar av riksvegane, og peikt på miljøproblem.
- Stor vekt på gang- og sykkeltrafikk.
- Omtalt ny bussterminal i Nordfjordeid.
- Brukbar vassforsyning, men behov for forbetring av avløpssystema.
- Utilfredsstillande renovasjon. Arbeid i gang med ny løysing. Kompostering og gjenvinning nemnt.

### Bygging og vern

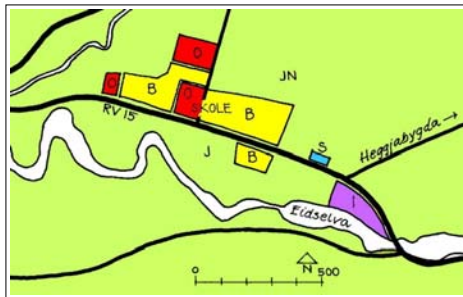
- Planen hevda at vern er like viktig som å finne byggeområde.
- Vern av dyrka mark stod sterkt, ut frå forsynings- og sysselsettingsargument.
- Natur- og landskapsvern var kriterium for arealdisponeringa.
- Gjort greie for fornminne og freda bygningar.
- Lagt vekt på bygningsvern elles, særleg dei eldre bygningsmiljøa i Nordfjordeid.

### Rekreasjon og fritid

- Lagt vekt på tur- og rekreasjonsbehovet og sikring av naturområda for friluftsliv.
- Det er lagt ut lokale og sentrale leike- og friareal og idrettsplassar i bygdelaga.

### Plangjennomføring

- Gjort greie for kommunens avgrensingar i forhold til private; kan legge til rette areal.
- Kostnader var viktig for val av byggeområde.
- Kommunen hadde store lån. Planen har med handlingsplan i form av investeringsprogram der ein prøver å avgrense låneopptaka.
- Det er foreslått aktiv kommunal tomtepolitikk.
- Foreslått å sikre arealbruken gjennom vedtekt.



Figur Eid 5  
Soneplan for Mogrenda  
- forenkla.

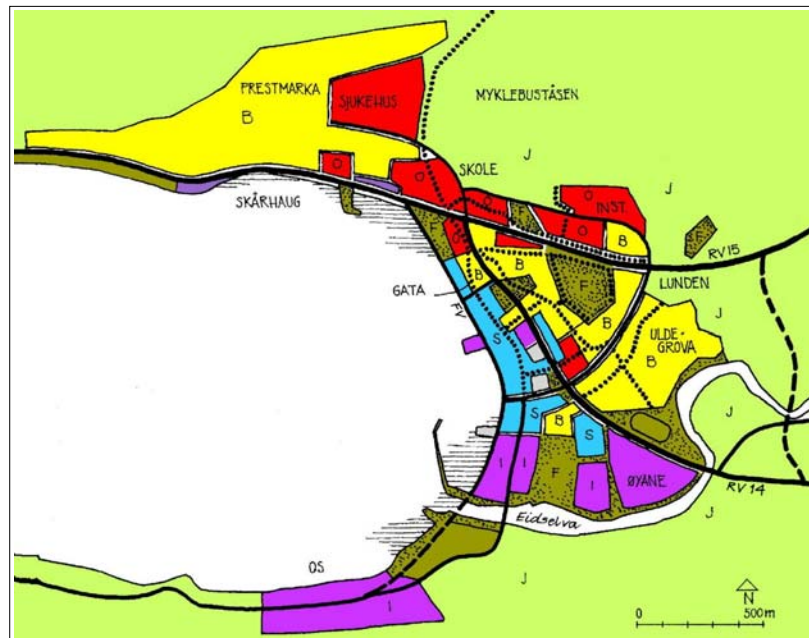
## Arealplanar for tettstadene og grendene

### Mogrenda

- Hovudelementet er 30 nye boligar nær sentrum.
- Avsett plass for utviding av skole, butikk og industri.
- Det gjekk ikkje med verdifull dyrka jord.

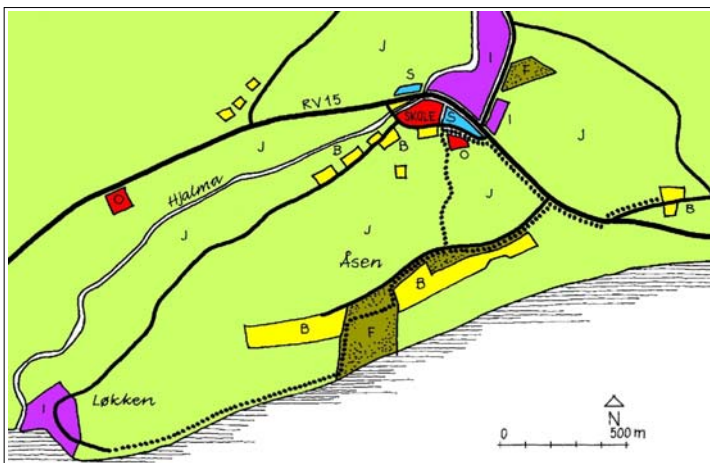
### Nordfjordeid

- Framtidig ekspansjon skulle skje mot nord og sør for å avgrense staden mot dyrka jorda i aust.
- 150 nye boligar i og inntil utbygde område i sentrum og i lia i nord.
- Ein lag til rette for vern av bygningsmiljøet i sentrum. "Gata" skulle bli gågate.
- Skole og helseinstitusjonar er plasserte nord for sentrum og RV 15.
- Planen viste nytt industriområde nær sentrum, og eitt på dyrka mark lengre sørvest.



Figur Eid 6  
Soneplan for  
Nordfjordeid  
- forenkla.

- Har vist omlegging av RV 14, sjølv om det ikkje var aktuelt i perioden.
- Det største trafikkproblemet var i og nær sent-rum, og det er foreslått forbetringar for gang- og sykkeltrafikken.
- Det ville elles gå med litt dyrka jord, for det meste små teigar mellom busetnaden.



Figur Eid 7  
Soneplan for Haugen/  
Naustdal - forenkla.

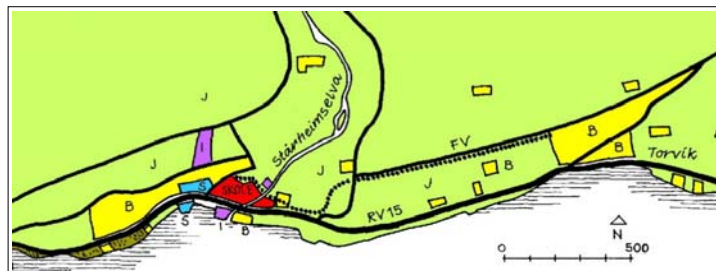
### Haugen/Naustdal

- Det blei avsett plass for 55 boligar; det største feltet litt sør for sentrum.
- Areal for skole, kyrkje og andre offentlege formål er litt utvida.
- Ny lokalisering av forretning på same side av vegen som skolen.
- Plassering og utforming av boligområdet blei gjort ut frå jordvern- og landskapsomsyn.
- Gangveg til nye boligar og langs riksvegen.
- Eit større industriområde nord for sentrum.

### Stårheim

- Det var tenkt 30 boligar i perioden, men lagt ut ca 75 daa, noko som utviding av eksisterande og eitt nytt felt ca. 1,5 km aust for sentrum.
- Plasseringa av nytt felt var motivert i jordvern.
- Gang- /sykkelveg frå nytt boligfelt til sentrum.
- Mindre utvidingar av skoletomt og industri, og nytt areal for forretning inntil boligane.

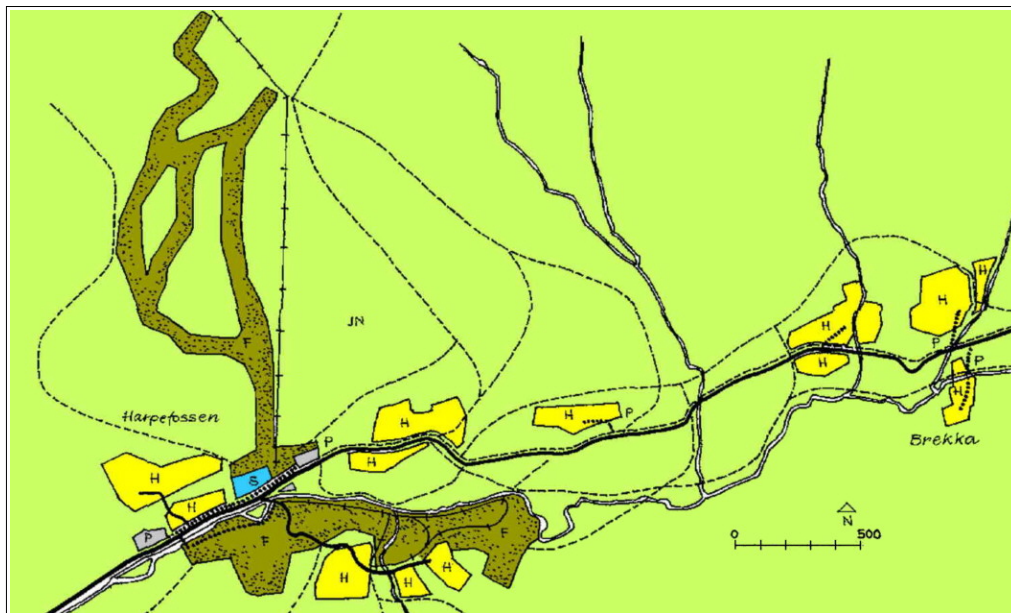
Figur Eid 8  
Soneplan for Stårheim - forenkla.



Figur Eid 9  
Soneplan for Kjølisdal - forenkla.

### Kjølisdal

- Staden var nokså spreidd langs riksvegen som ville bli lokal veg etter omlegging av riksvegen.
- Det blei avsett ca. 40 daa til boligar like nord for skolen, og omtalt eit tilsvarende areal i nærleiken.
- Skoletomta kunne utvidast.
- Gang- / sykkelveg frå boligar til skole og butikk.
- Området ved elveosen med vakker natur og særprega naustmiljø blei avsett som friområde.



Figur Eid 10  
Soneplan for Hjelme-  
landsdalen - forenkla.

### *Hjelmelandsdalen*

- Planen la til rette for utvikling av turistanlegget ved Harpefossen og hytter inne i dalen.
- Jordskifte var utgangspunkt for hytteplanar. Hytter blei plasserte i tun ved dei gamle setrene.
- Plasseringa av bygningar og anlegg var tilpassa natur- og kulturlandskapet.

## Nokre kommentarar

### *Planinnhaldet*

- Overordna mål om blant anna å stogge fråflytting ved hjelp av næringsutvikling, gode offentlege tenester etc. var i tråd med statleg politikk.
- Planen omhandla heile kommunen i analysar og planforslag om offentlege tilbod, boligbygging etc. for alle.
- Viktig å stabilisere landbruket og styre bygging bort frå verdifull dyrka jord.
- Ein gjekk langt retning av eit desentralisert utbyggingsmønster tufta i barneskolekretsane. Vel halvparten av veksten i Nordfjordeid og resten dei andre stadene var eit kompromiss mellom ønsket om å styrke kommunesenteret og å gje lokale tilbod.
- Det var betre jordvern å omdisponere nokre areal inntil tettstadene enn å tillate spreidd bygging i landbruksområda.
- Vern var viktig og galdt òg landskap, kulturminne og bygningar. Også karakteristiske bygningsmiljø blei sett på som verneverdige.

- Ein hadde ingen innvendingar til auka biltrafikk, men har likevel nokså nøkterne vegplanar.
- Ein rekna med litt auke i kollektivtransporten.
- Det blei lagt vekt på trafikkmiljø og -tryggleik med tilpassa bruk av separering og differensiering.
- Korte avstandar kombinerte omsyn til trafikk, kostnader og ønske om "tette" tettstader.
- Arealbruken blei vist sonedelt, men ein ønskte funksjonsblanding i og nær sentrum.
- Planen tok mest opp fysiske, tekniske og økonomiske sider, men har òg med offentlege tiltak som ikkje kravde areal eller store investeringar.

### *Planreiskapen og -prosessen*

- Planen har tydelege synoptisk-rasjonalistiske ambisjonar.
- Han tok opp mange spørsmål i samanheng og prøvde å relatere kommunens utvikling til fylket.
- Han var målretta ved at det er formulert systematiske overordna og avleidde målsettingar.
- Planen viste vilje til realisme blant anna ved å bruke systematiske metodar i utviklinga av målsettingar og forslag og ved å kople fysisk plan til økonomiplan.
- Metodebruken kan oppfattast som komplisert. Det er langt på veg snakk om ekspertplanlegging.
- Særleg kommuneingeniør og generalplanutval var aktive, men også andre kommunale instansar var med i planprosessen. Det vitnar om stor kommunal motivasjon for planarbeidet.
- Vanlege folk i kommunen var lite involverte. Dei fleste var meir engasjerte i konkrete saker og reguleringsplanar.
- Arbeidet tok lang tid; viktige årsaker var at arbeidet var omfattande og at ein i starten mangla kartgrunnlag.

### *Utvikling i ettertid*

- Planen galdt godt og vel ut over planperioden. Ny plan blei vedtatt i 1989.
- Det blei ikkje gjort store endringar i overordna målsettingar, men det er lagt generelt større vekt på helsestell, eldreomsorg, kulturarbeid etc.
- Folketalet har utvikla seg omtrent slik generalplanen la til grunn. Det gjeld òg fordelinga mellom grendene og tettstadene.
- Eit variert næringsliv har gjeve stabilitet og jamn auke i sysselsettinga.
- Det har ikkje kome særleg mykje ny industri. Få av dei planlagde areala er tatt i bruk.
- Landbruket har etter ei viss stabilisering i nokre år gått tilbake.
- Offentleg og privat service har generelt hatt sterkare vekst enn ein rekna med.
- Etter nokre år med stor boligbygging blei det bygd mindre. Myklebuståsen kom tidleg til som nytt område; elles har dei utpeikte boligområda stort sett vore tilstrekkelege opp til i dag.
- Det har skjedd meir spreidd boligbygging enn planen tilrådde.

- Dei planlagde hytteområda har ikkje blitt noko av; hytter er stort sett bygde spreidd.
- Dei veganlegga som er bygde, er i tråd med planen, men ikkje alle prosjekta er gjennomførte.
- I grendene og tettstadene er det bare gjort mindre avvik frå soneplanane, men det har kome til nye byggeareal, særleg i Nordfjordeid.



## SALTDAL KOMMUNE

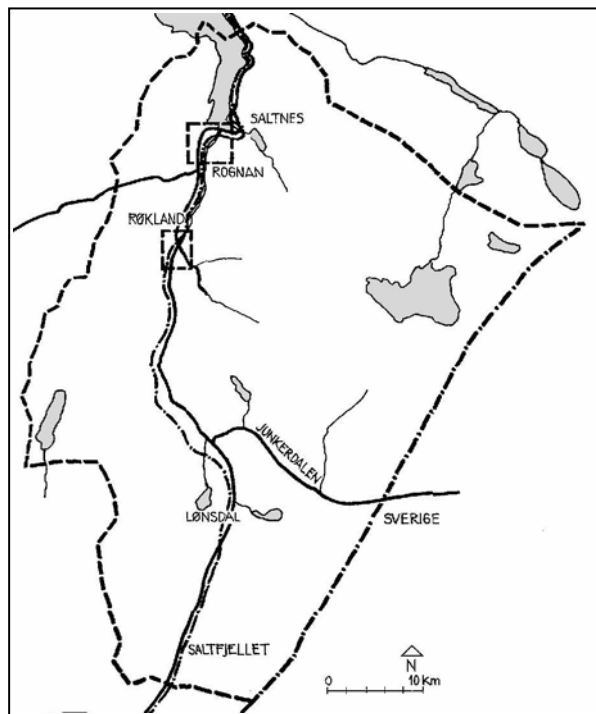
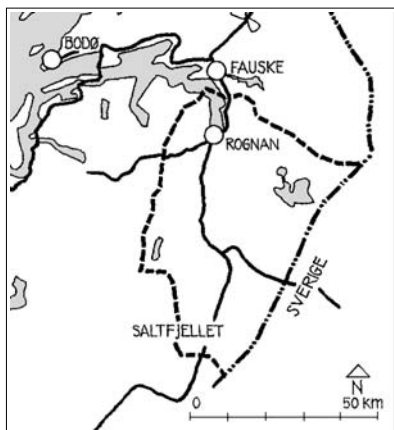
### Karakteristikk av kommunen rundt 1970

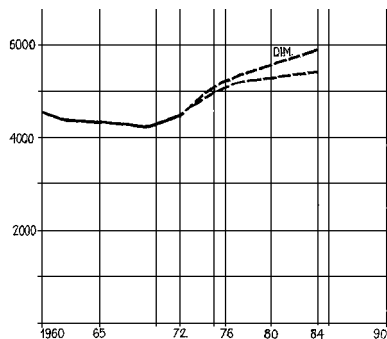
- Saltdal kommune ligg i Nordland, inst i Saltdalsfjorden. Samla areal vel 2.200 km<sup>2</sup>. Store fjellområde som er gjennomskorne av den flatbotna Saltdalen som strekker seg frå Saltfjellet til Saltdalsfjorden, og sidedalen Junkerdalen austover mot Sverige.
- Om lag 4.300 innbyggjarar midt på 1960-talet; ca. 30 % i kommunesenteret Rognan og like mange sørover på strekninga til og med Røklund. Elles busetting i mindre grender og spreidd, særleg i hovuddalen og langs fjorden. E6 og Nordlandsbanen går gjennom kommunen, riksvegsamband til Sverige gjennom Junkerdalen.
- Tradisjonelt jordbruk og fiske var i tilbakegang, industri og service i vekst; sponplاتفabrikk tidleg på 1970-talet. Produktive areal i hovuddalføret og sidedalar.
- Vensmoen hjem for åndssvake hadde mange arbeidsplassar.

### Planlegging

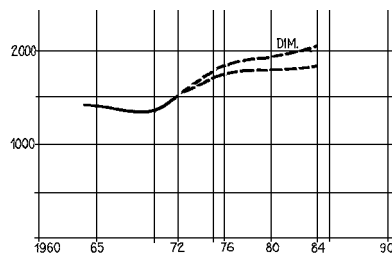
- Lovpålegget var utløysande for planarbeidet. Men kommunens behov for reguleringsplanar for tettstadvekst låg bak. Det fanst reguleringsplan for Rognan frå 1947.
- Starta våren 1965 og tok åtte år etter treg start og opphald under vegs. Samarbeid med Økoplan A/S, andre konsulentar, regionplankontoret og Fylkesmannens utbyggingsavdeling.
- Planperiode 1973-84.

Figur Saltdal 1  
Lokalisering av Saltdal  
kommune. Mål 1:2 mill.  
og 1: 800 000

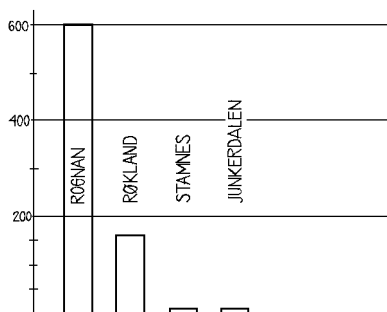




Figur Saltdal 2  
Befolkningsutvikling og  
-prognose.



Figur Saltdal 3  
Sysselsettingsutvikling  
og -prognose.



Figur Saltdal 4  
Boligbyggebehov  
i ulike område.

## Generalplanen - kommunenivået

### Næringsliv, befolkning, busetting

- Planen la opp til vekst i folketalet til mellom 5.500 og 5.900 i 1984, inkl. Vensmoen.
- Ein la til grunn mellom 330 og 530 fleire arbeidsplassar.
- Det var realistisk med vidare nedgang i jordbruket og vekst i sekundær- og tertiærnæringar.
- Det meste av bygginga på Rognan og Røklund, blant anna for å styrke lokal service. Gjekk mot spreidd bygging ut frå jordvernargument.
- Val av byggeområde tok omsyn til dyrka jord, landskapsvern og avstandar.

### Byggeoppgåvene

- Utrekna byggebehov på 774 boligar i perioden, flest dei fyrste åra og nesten 80 % på Rognan.
- Argument for tettare utnytting enn eineboligar; gjennomsnittleg brutto 1,0 da per bolig.
- La til rette for utviding av barne- og ungdomsskole og vidaregåande skole på Rognan.
- Det blei avsett areal for barnehagar på Rognan og Røklund.
- Påvist behov for fleire aldersheims- og sjukeheims plassar ved utviding av eksisterande institusjonar.
- Eksisterande område for handel og service var stort sett tilstrekkelege for framtida.
- Det blei sett av svært romslege industriareal, særleg på Rognan.
- Det blei vist planar for omlegging av E6.
- Stor vekt på gang- og sykkeltrafikk.
- Ein måtte gjere noko med vassforsyning og avløp.
- Ein arbeidde med felles renovasjonsordning med Fauske.

### Bygging og vern

- Planen representerte eit sterkt jordvern, der bare små og ikkje drivverdige areal er omdisponerte.
- Naturvernet stod sterkt, med blant anna motstand mot øydeleggande kraftutbygging.

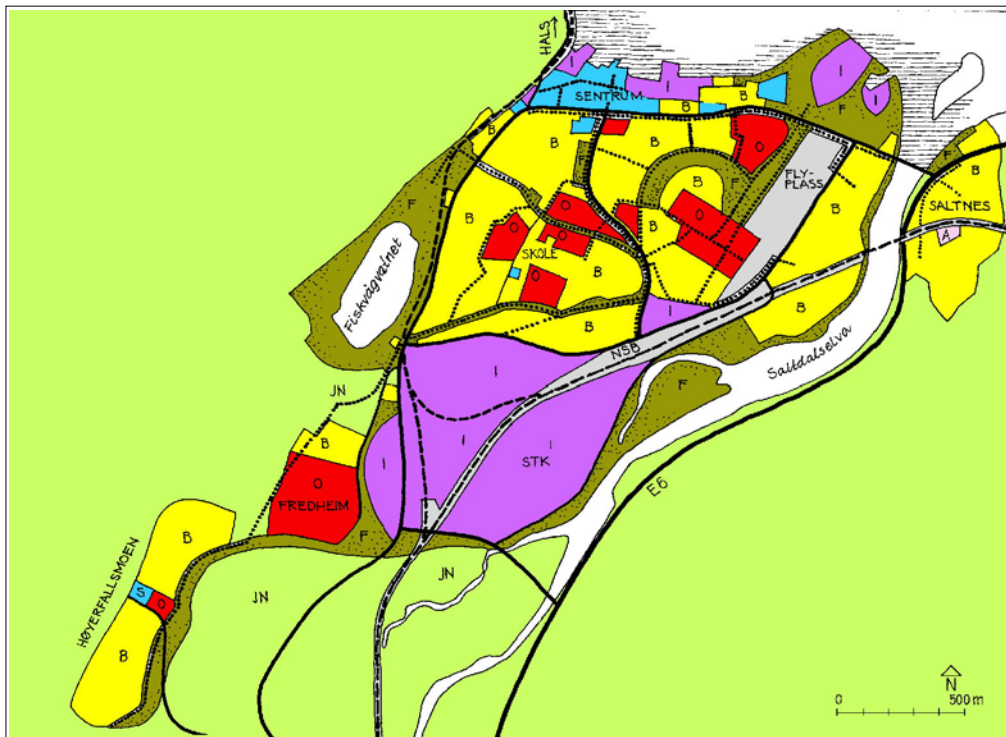
### Rekreasjon og fritid

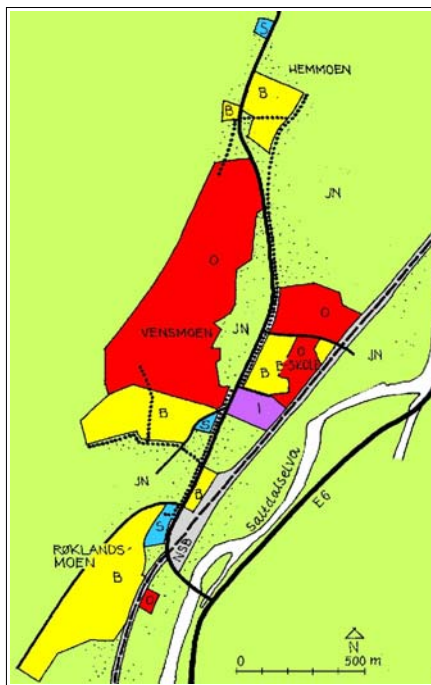
- Lagt vekt på dei store fjellområda for tur- og friluftsliv.
- Det er lagt ut lokale og sentrale leike- og friareal og idrettsplassar i tettstadene.
- To strandområde er foreslått som friluftsområde.
- Stort behov for hytter; planlegging burde skje i grunneigarregi.

### Plangjennomføring

- Gjort greie for korleis kommunen bare kan stimulere private tiltak gjennom tilrettelegging.
- Kostnader var eitt argument for val av byggeområde.
- Kommunen hadde etter måten små lån, og kunne gjennomføre fleire store tiltak.
- Planen hadde med handlingsplan i form av investeringsprogram som ville auke låneopptaka.
- Det blei peikt på behov for kommunale tomtekjøp.
- Arealbruken blei foreslått sikra gjennom generalplanvedtekt.

Figur Saltdal 5  
Soneplan for Rognan - forenkla.





Figur Saltdal 6  
Soneplan for Røkland  
- forenkla.

## Arealplanar for tettstadene

### Rognan

- Med ny E6 kunne det interne vegsystemet gje betre trafikkmiljø.
- Utvidingar av offentlege institusjonar, forretningar etc. innanfor tettstaden.
- Det var plass for boligbygginga nær sentrum dei fyrste åra; deretter skulle ein ta i bruk eitt område litt sørover og eitt aust for elva.
- Industriområda ved jernbanen er tenkt utvida.
- Ved Fredly folkehøgskole tenkte ein plass for yrkesskole.
- Samanhengande grøntdrag med gangveg var viktig element i planen.
- Det gjekk ikkje med verdifull dyrka jord.

### Røkland

- Sjølv med ny E6 ville gamlevegen få stor trafikk til og frå Rognan.
- Gang- og sykkelveg langs hovudvegen og fram til bolig- og forretningsområde.
- Hovudelementet i planen var eitt større nytt boligområde og fleire mindre i tilknytning til eksisterande.
- Det blei sett av plass for offentlege og merkantile funksjonar.
- Det gjekk med ein del dyrka jord; det meste brattlendt og oppdelt av tidlegare bygging.

## Nokre kommentarar

### Planinnhaldet

- Overordna mål var særleg å legge til rette for næringsutvikling etter at anleggsarbeida på veg og jernbane tok slutt.
- Ein rekna med vidare tilbakegang i primærnæringane og vekst i industri og service.
- Fleire nyetableringar gav optimisme som resulterte i prognose med opptil 2 % årleg auke i folketalet.
- Lokalisering av industriområde la til grunn jernbanetransport.
- Viktig å unngå bygging på verdifull dyrka mark. Men mykje var oppstykkka og lite drivverdig etter tidlegare spreidd bygging.

- Framtidig vekst skulle kome i Rognan og Røkkland. Dette var ei avveging mellom ønsket om å styrke Rognan som regionalt senter og å gje Røkkland betre befolkningsgunnlag for lokal service.
- For andre delar av kommunen har det truleg vore eit poeng å oppretthalde barne-skolekretsane utan at det har resultert i særlege planar ut over litt turisme.
- Det er lagt til rette for vidare utvikling av offentlege tenester og privat service i samsvar med statlege mål om velferdsutvikling.
- I tråd med det valde utbyggingsmønsteret blei dei fleste boligane planlagde i Rognan, ein del på Røkkland og bare nokre få andre stader. I dette ligg at ein gjekk mot spreidd boligbygging.
- Strid mellom kommunen på den eine sida og landbruksstyresmaktene og Samferdselsdepartementet på den andre sida om trasé for ny E6 viser konflikt mellom lokalt ønske om tilgjenge til tettstadene og overordna ønske om jordvern og gode forhold for gjennomgangstrafikken.
- I tillegg til jordvernet var særleg natur- og landskapsvern viktig; ein gjekk mot statlege planar om naturøydeleggende kraftutbygging og skytefelt.
- Kommunen hadde svært gode forhold for friluftsliv. Ein rekna med stor interesse for hyttebygging som burde planleggast i grunneigarregi.
- Det er gjort grundig greie for prinsipp for landskapstilpassing av hyttefelt.
- Kommunen hadde i utgangspunktet god økonomi med små lån. Planen skisserte investeringsprogram i planperioden.
- Sjølv om soneplanane viste funksjonsdelt arealbruk, blei det uttrykt ønske om funksjonsblanding, særleg i Rognan der ein rekna med ein del boligar i sentrum.

### *Planreiskapen og -prosessen*

- I utgangspunktet var dei synoptisk-rasjonalistiske ambisjonane store. Men kommunen meinte arbeidet blei for omfattande og kostbart og det blei omdefinert litt. Det blei vist til departementets signal om enklare planar.
- Befolknings- og sysselsettingsprognosane blei oppjusterte etter at regionplankontorets konsulent meinte det var grunnlag for sterkare vekst enn fyrst utrekna.
- Planen viser vilje til realisme gjennom systematiske metodar og kopling til overordna planarbeid. Ein kan likevel reise spørsmål om kor godt funderte regionplankontorets prognosar var.
- Det låg òg realisme i val av utbyggingsareal som stort sett blei rekna som konfliktfrie, og i koplinga til kommunal økonomi.
- Kommunale organ var i ulik grad involverte. Det ser ut som generalplanutvalet fylgde opp planarbeidet. Heradsagronomen stod for mykje av arealanalysane og rådmannen utarbeidde kapittelet om kommunal økonomi.
- Elles var rådmannen og nokre andre kommunale organ etter kvart litt mindre interesserte i planarbeidet.
- Det går ikkje fram noko om deltaking frå andre enn politiske organ, bortsett frå kontakt med bedriftsleiarar i arbeidet med næringsanalysar.
- Det er ikkje opplyst noko spesielle grunnar til at arbeidet tok så lang tid, men det var opphald på ca. eitt år på grunn av usemja om omfanget av arbeidet.

- Planen skulle gjelde for 12 år, men fleire stader er det lagt ut større byggeareal med grunngeving å ha fleksibilitet og arealreservar ut over planperioden.

### *Utvikling i ettertid*

- Ny plan (kommuneplan), som kommunen utarbeidde sjølv, blei ikkje vedteken før i 1991. Ulike reguleringsplanar er utarbeidde etter behov gjennom åra. Dette ber bod om at kommunen opplevde planen som gangbar lenge.
- Folketalet og sysselsettinga utvikla seg omtrent etter målsettinga fram til midten av 1980-talet. Etter det gjekk folketalet ned ein del.
- Veksten har i tråd med planen kome i Rognan og Røklund. Seinare planar har styrkt tanken om Rognan som senter.
- Jordbruket, som var i ein vanskeleg situasjon, har hatt stor tilbakegang.
- Blant anna på grunn av nedlegging av sponplatefabrikken på 1970-talet har veksten i industrien vore mindre enn ein rekna med. Nå ser det ut til å vere meir stabilt med mange middels store bedrifter.
- NSB har lagt ned godstransporten lokalt; det har endra situasjonen for industrien.
- Kommunale tenester har utvikla seg omtrent som planen. Men institusjonen på Vensmoen er nedlagd, og mange arbeidsplassar forsvann.
- Handelen fekk ein oppsving etter at sentrum i Rognan brann ned og blei bygd opp igjen. Dei seinare åra har Rognan tapt handel til Fauske, blant anna på grunn av dårleg tilknytning til den nye E6.
- Det er bygd færre boligar enn generalplanen la opp til. Spreidd bygging har ikkje vore særleg omfattande.
- Soneplanane er i hovudtrekka fylgde, og det er ennå ledige byggeareal som resultat av planens arealreservar og mindre byggebehov.
- Det har kome til eitt nytt boligområde nær Rognan, elles er lite endra i forhold til soneplanen.
- I Røklund har det kome forretningar nær avkøyringa frå den nye E6, og planens forretningsområde blir omdisponert. Elles har industriområde vist seg uaktuelt, og eitt boligområde er utvida.
- Oppsummert kan ein slå fast at det har skjedd nokså små endringar i forhold til generalplanen. Det viktigaste er seinare års nedgang i folketal og sysselsetting som fører til at utpeikte byggeareal har vore tilstrekkelege lenge etter planperioden.

## STRANDA KOMMUNE

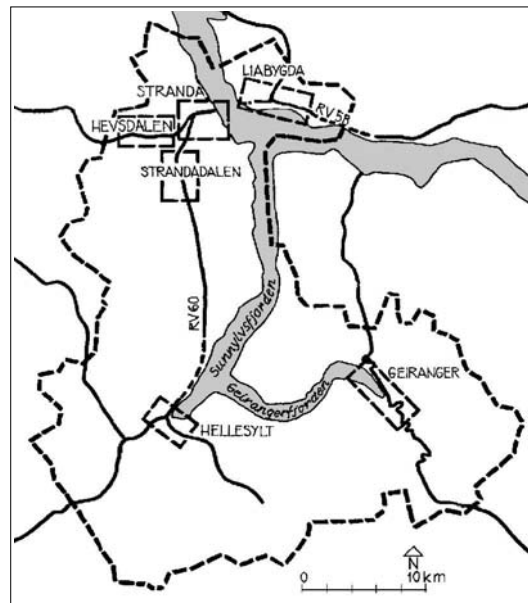
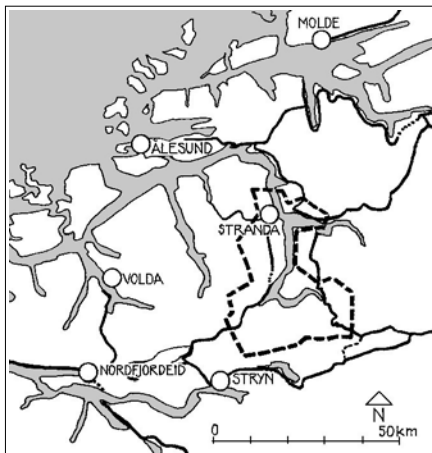
### Karakteristikk av kommunen rundt 1970

- Stranda kommune ligg i Møre og Romsdal, ved Storfjorden, Sunnlyvsfjorden og Geirangerfjorden. Samla areal ca. 860 km<sup>2</sup>. Ca. 4.800 innbyggjarar rundt 1970.
- Landskapet er prega av store høgfjellsområde og dei til dels tronge fjorddalane med bratte fjellsider.
- Tradisjonelt jordbruk, var i tilbakegang, Variert industri og service i vekst.
- Produktive areal i dalføra ved tettstadene.
- Busettinga er for det meste i mindre sidedalar med tettstadene Stranda, som er kommunesenter, Liabygda på nordsida av Storfjorden, Hellesylt inst i Sunnlyvsfjorden og Geiranger inst i Geirangerfjorden, om lag 2/3 i Strandaområdet.
- RV 60 gjennom Hellesylt og Stranda og RV 58 gjennom Geiranger og Liabygda.
- Ferjesamband mellom Stranda og Liabygda. Båtsamband til Geiranger om sommeren.
- Stranda har riksvegsamband sørover mot blant anna Stryn og nordover mot blant anna Ålesund. Geiranger har riksvegsamband til Gudbrandsdalen. Det er ikkje veg mellom alle tettstadene; desse har samband med båt eller ferje.

### Planlegging

- Kommunen ønskte fyrst delgeneralplanar for Stranda tettstad og Geiranger, men blei av Fylkesmannen pålagt fullstendig plan.
- Viktig utgangspunkt var å skaffe areal til industri og boligbygging.
- Det fanst reguleringsplan for Stranda tettstad frå ca. 1935.

Figur Stranda 1  
Lokalisering av Stranda kommune.  
Mål 1: 2 mill. og 1: 600 000.



- Stabell var med i planarbeid frå midten av 1950-talet.
- Generalplanarbeidet frå 1972 og planforslag var ferdig i 1975.
- Samarbeid med Økoplan A/S og kommuneingeniøren.
- Planperiode 1975-86.

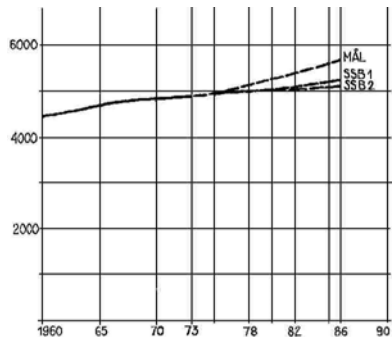
## Generalplanen - kommunenivået

### Næringsliv, befolkning, busetting

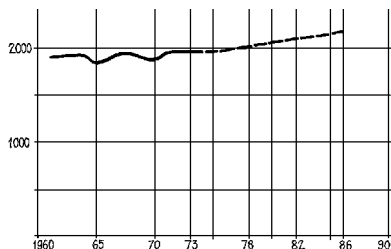
- Målsetting om vekst i folketalet frå vel 4.900 i 1973 til 5.675 i 1986.
- Målsetting om 20 fleire arbeidsplassar per år.
- Realistisk med vidare nedgang i jordbruket og vekst i sekundær- og tertiærnæringar.
- Det meste av bygginga i og nær tettstadene, blant anna for å styrke lokal service, det meste i Strandaområdet.
- Gjekk mot spreidd bygging ut frå jordvernargument.
- Val av byggeområde tok omsyn til dyrka jord, landskapsvern og avstandar.
- Offentlege verksemdar utan fysiske tiltak blei behandla.

### Byggeoppgåvene

- Utrekna byggebehov på 527 boligar i perioden, flest dei fyrste åra og nesten 80 % i Strandaområdet.
- Argument for tettare utnytting enn eineboligar; gjennomsnittleg brutto 1,25 daa per bolig i Strandaområdet.
- Barne- og ungdomsskolane ville ha kapasitet nok.
- Spørsmålet om grendeskole blei nemnt utan forslag.
- Planar om utbygging av vidaregåande skole i Strandaområdet.
- Barnehagar i Strandaområdet og på Hellesylt.
- Påviste behov for fleire aldersheimsplassar og trygdeboligar; aktuelt i Stranda, Geiranger og Hellesylt.
- Det meste av handelsveksten i Strandaområdet, med auka arealbehov på 30 daa.

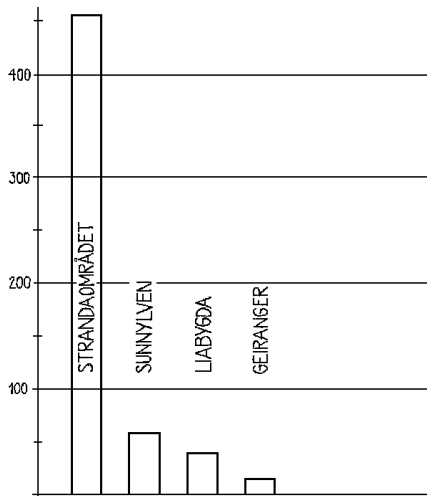


Figur Stranda 2  
Befolkningsutvikling  
og -prognose.



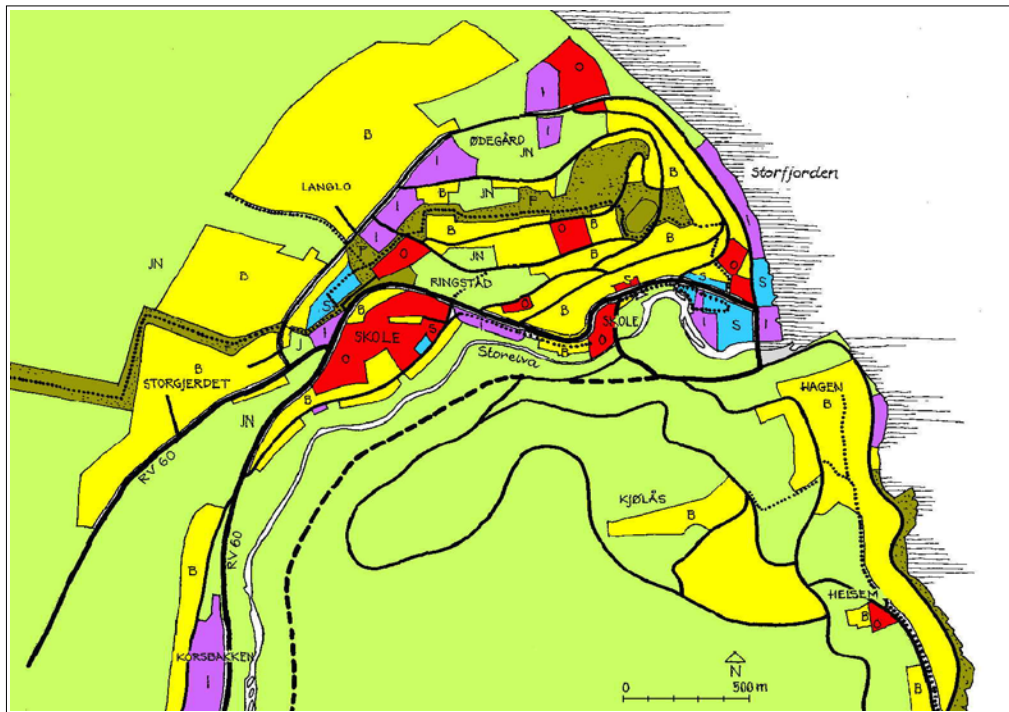
Figur Stranda 3  
Sysselsettingsutvikling  
og -prognose.





Figur Stranda 4  
Boligbyggebehov  
i ulike område.

- Rekna ut behov for 185 daa nye industriareal
  - særleg i Strandaområdet. Planen viste mykje meir.
  - Omfattande planar for omlegging av riksvegar i Strandaområdet og i Hellesylt; ikkje med i Norsk Vegplan.
  - Stor vekt på gang- og sykkeltrafikk.
  - Det måtte gjerast noko med vassforsyning og avløp.
  - Fire separate kraftverk burde koplust saman.
  - Planar om tvungen renovasjon i heile kommunen. Tankar om gjenvinning og kompostering.
- Bygging og vern**
- Omfattande dokumentasjon av fornminne og kulturminne.
  - Jordvernet viktig premiss; stort sett små og lite drivverdige areal blei omdisponerte.
  - Natur- og landskapsvernet stod sterkt, særleg grundig behandla for Geiranger.
  - Vern av bygningar og bygningsmiljø viktig i Hellesylt og Geiranger.
- Rekreasjon og fritid**
- Det blei lagt ut lokale og sentrale leike- og friareal og idrettsplassar i tettstadene.
  - Nokre større område foreslått sikra som friluftsområde.
  - Tur- og friluftsliv og hyttebygging blei bare behandla i soneplanen for Hevsdalen.
- Plangjennomføring**
- Det blei gjort greie for kommunens grenser for styring av privat verksemd.
  - Kostnader var eitt av argumenta for val av byggeområde.
  - Kommunen hadde store lån, og investeringsmakta måtte vurderast.
  - Handlingsplan i form av drifts- og investeringsbudsjett.
  - La til grunn at kommunen står for tomtekjøp.
  - Arealbruken foreslått sikra gjennom generalplanvedtekt.

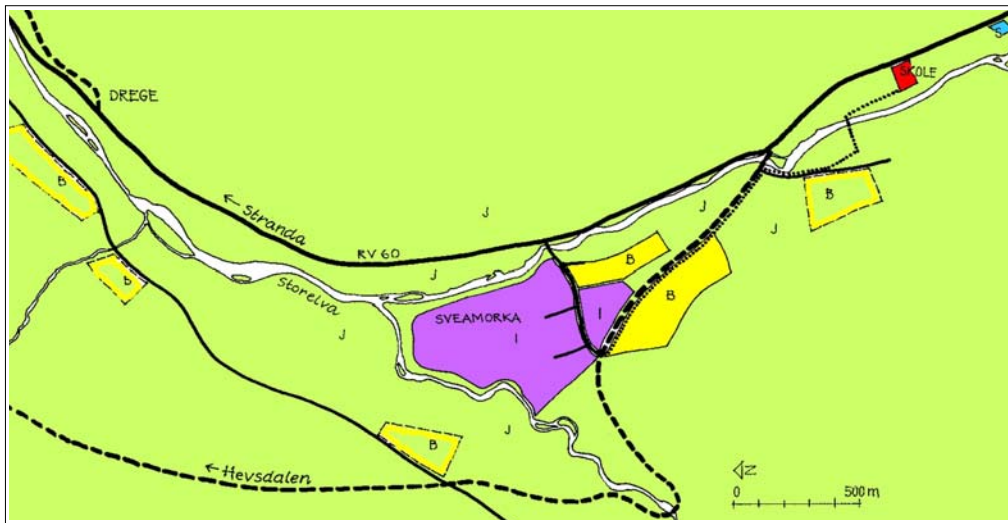


Figur Stranda 5  
Soneplan for Stranda  
tettstad - forenkla.

## Arealplanar for tettstadene og grendene

### Stranda tettstad

- Med nye hovudveggar kunne det interne vegsystemet gje betre trafikkmiljø.
- Utvidingar av skolar og andre offentlege formål innanfor tidlegare disponerte areal.
- Det meste av boligbygginga i tilknytning til bygde område nær sentrum, og litt sørover langs fjorden.
- Litt utviding av forretningsområdet i sentrum og nytt forretningsareal nær skoleområdet.
- Nytt industriområde litt sør for tettstaden.
- Samanhengande grøntdrag med gangveg var eitt viktig element i planen.
- Det gjekk ikkje med mykje verdifull dyrka jord, men litt dyrkbart areal.



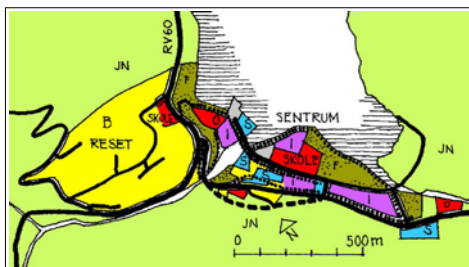
Figur Stranda 6  
Soneplan for Strandadalen -  
forenkla.

### Strandadalen

- Hovudelementa var industriområde på ca. 300 daa og boligområde på ca. 130 daa.
- Foreslo ny riksvegtrasé gjennom området.
- Gang- og sykkelveg langs den nye vegen fram til skole og forretning.
- Det gjekk med lite dyrka jord.

### Hellesylt

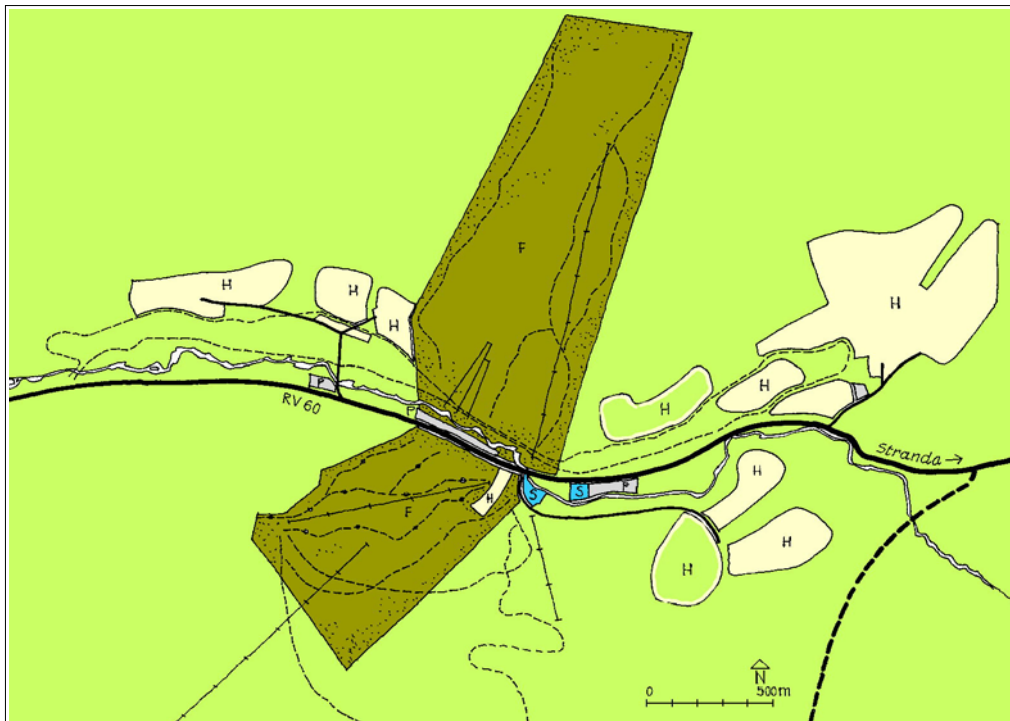
- Det viktigaste var ny trasé for hovudvegen utanom sentrum.
- Dermed kunne det gamle sentrumsmiljøet vernast.
- I og nær sentrum blei vist areal til skole og samfunnshus, park og idrettsanlegg, aldersheim og industri.
- Boligområde på 190 daa, meir enn behovet, og barnehage i lia litt aust for sentrum.



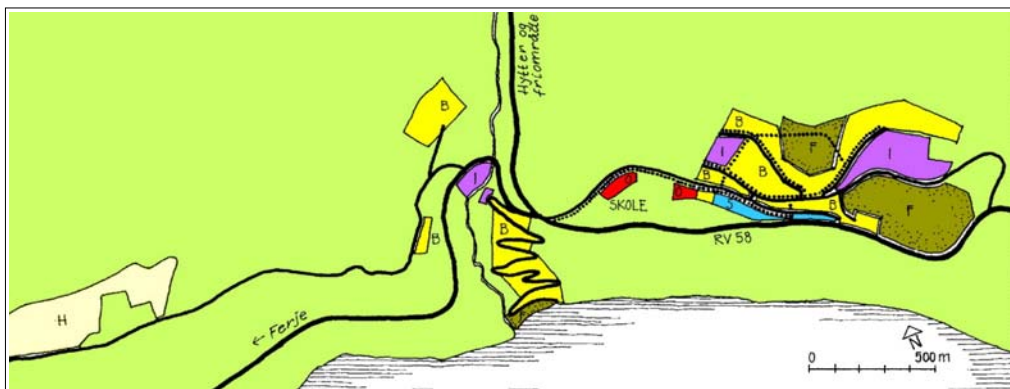
Figur Stranda 7  
Soneplan for Hellesylt  
- forenkla.

### Hevsdalen

- Plan for utvikling av idrett, friluftsliv og rekreasjon.
- Plass for slalåm-, utfor- og hoppakkar og langrennsløyper.
- Plass for ca. 75 hytter, med omtanke for landskapstilpassing



Figur Stranda 8  
Soneplan for Hevsdalen - forenkla.



Figur Stranda 9  
Soneplan for Liabygda  
- forenkla.

### Liabygda

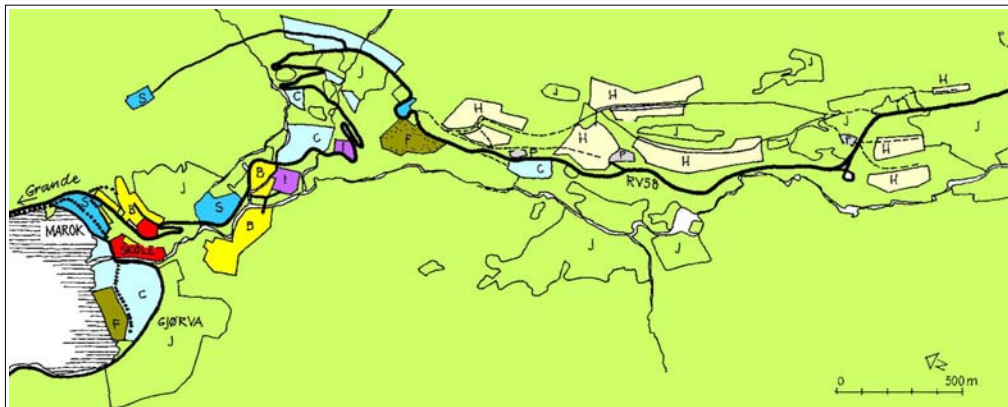
- Planen la ut 175 daa til boligområde, 75 daa til industri og 12 daa til nye forretningar.
- For offentlege funksjonar blei det vist areal for mindre utvidingar.

- Store friluftsområde med utviding av idrettsplassen til internasjonale mål.
- RV 58 lagd utanom tettstaden, og det var planlagt ny ferjekai.

### Geiranger

- Vern av natur- og bygningsmiljø var overordna premiss.
- Det blei sett av areal til ulike turistanlegg frå hotell til campingplassar.
- Boligområde på 18 daa skulle dekke behovet.
- Areal for litt småindustri.
- Utvida skoletomt med plass til eventuelle andre offentlege formål.
- Idrettsplass på fylling i fjorden.
- Campingplass i kombinasjon med jordbruk på sletta mot fjorden.

Figur Stranda 10  
Soneplan for Geiranger  
- forenkla.



## Nokre kommentarar

### Planinnhaldet

- Kommunens viktigaste utgangspunkt for planarbeidet var å få regulert byggeareal i tettstadene.
- Bak dette låg ønske om stabil sysselsetting og utbygging av velferda for folk.
- Folkeauke var ikkje noko mål i seg sjølv, men eit middel for å få trivsel og god service.
- Dermed var planen innretta på heile kommunen. Det var viktig å sikre grunnlaget for fortsett busetting i alle delar av kommunen; tilstrekkeleg befolkningsgrunnlag for å oppretthalde skolane og sikre lokal service var eitt viktig omsyn.
- Også i Stranda var landbruket og jordvernet overordna viktig.

- Registreringar, analysar og signal om korleis vernespørsmål bør behandlast i reguleringsplanane viser korleis også natur- og kulturvern var førande premiss.
- Omfattande planar om nytt hovudvegssystem i og nær Stranda tettstad viser stor utviklingstru; det er vanskeleg å finne god grunngjeving for planane.
- For kollektivtransporten ville nytt ferjeleie gje kortare ferjesamband over Storfjorden. Dette ville kanskje bli mest til nytte for privatbilbruk.
- Planar om gang- og sykkelvegnett i tettstadene fortel om vekt på trafikktryggleik og mjuke trafikantar.
- Planane viser reine arealbruksformål, men korte avstandar og omtale av funksjonsblanding gjer at ein ikkje kan hevde gjennomført sonedeling.
- Vekta blei lagt på nærings- og befolkningsanalysar, og ut frå det arealbruk og byggeoppgåver. Med overordna mål om trivsel og behandling også av spørsmål som ikkje treng særlege areal eller investeringar kan ein ikkje hevde at planen var bare fysisk-økonomisk.

### *Planreiskapen og -prosessen*

- Planen bar klart preg av synoptiske ambisjonar. Overordna var det kopling til fylkesplanarbeidet, og på nokre punkt blei skissert samarbeid med nabokommunar. Han tok opp stor breidd av tema og problemstillingar og samanhengane mellom dei.
- Tilsvarande er den rasjonalistiske, eller mål-middelorienteringa tydeleg. Det blei formulert overordna mål for heile kommunen og avleidde mål for sektorar og delområde.
- På same måte som i dei andre kommunane blei det brukt systematiske metodar som gjev god samanheng i det som kjem fram. For nærings- og befolkningsanalysane blei bare den fullstendige rapporten presentert; dette materialet kan vere vanskeleg tilgjengeleg for mange.
- Kommunen tok sjølv initiativ til planarbeidet. Det er ikkje sagt så mykje konkret om aktørar i planarbeidet. Men vedtak i generalplanutval og kommunestyre under vegs viser at politiske organ var aktive.
- Tilsvarande viser delutgreiingar at kommuneingeniøren hadde ei viktig rolle. Tilvising til andre behandlingar og vedtak tyder på at også andre kommunale organ var aktivt med i arbeidet.
- Det var kontakt med næringslivet om framtidsutsikter og arealbehov, og i Geiranger var grunneigarane med i arbeidet med soneplan og reguleringsplan.
- Samla sett må nok planen langt på veg karakteriserast som ekspertplanlegging.
- Viljen til realisme kjem fram i dei systematiske metodane som blei brukte og i spørsmåla om gjennomføring. For kommunale oppgåver var det med handlingsplan og langtidsbudsjett, og elles blei det gjort klart korleis kommunen kan stimulere og styre andre.
- Ein kan reise spørsmål om realismen i dei til dels omfattande vegplanane.

### *Utvikling i ettertid*

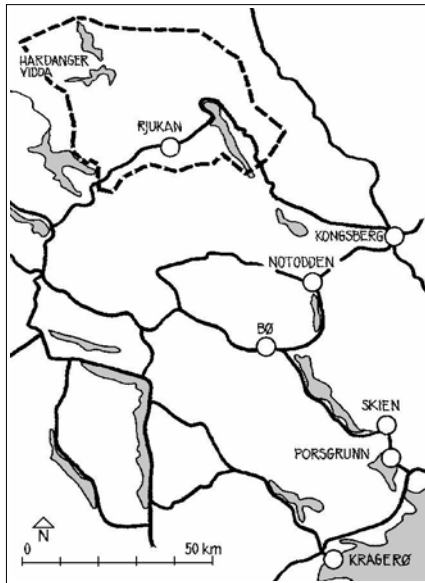
- Det blei ikkje sett i gang arbeid med revidert plan før rundt 1990; det viser at kommunen opplevde generalplanen som aktuell også etter planperioden.

- Det er gjort revisjonar av soneplanar og reguleringsplanar utan at hovudtrekka er endra.
- Folketalet fekk ikkje den veksten ein tenkte seg; det gjekk heller litt tilbake på grunn av svakare utvikling i næringslivet.
- Likevel er næringslivet for det meste differensiert og lite sårbart for svingingar.
- Jordbruket opplevde ei viss stabilisering i nokre år, men har seinare gått sterkt tilbake. Det har skjedd få brukssamanslåingar, og mykje areal har gått ut av produksjon.
- Det har vore større vekst i skolevesen, helsestell og eldreomsorg enn rekna med.
- Turismen har auka sterkt, særleg i Geiranger.
- Dei fyrste åra var boligbygginga i tråd med planen og dei fleste avsette areala blei utnytta. Etter det har boligbygginga vore mindre. Det blei bygd meir spreidd enn det planen tilrådde, ofte som "huskrullar" med inntil sju hus.
- Som resultat av mindre vekst i industrien er ikkje alle dei avsette industriområda utnytta.
- Dei store veganlegga i og ved Stranda tettstad er ikkje gjennomførte; ein satsar på forbetringar av det gamle systemet.
- Elles er dei fleste veganlegga bygde.
- Det planlagde nye forretningsområdet i Stranda tettstad har vist seg å vere uaktuelt.
- Dei andre stadene er det bare snakk om mindre justeringar. Blant anna er nokre bolig- eller industriområde tatt ut av nyare planar.

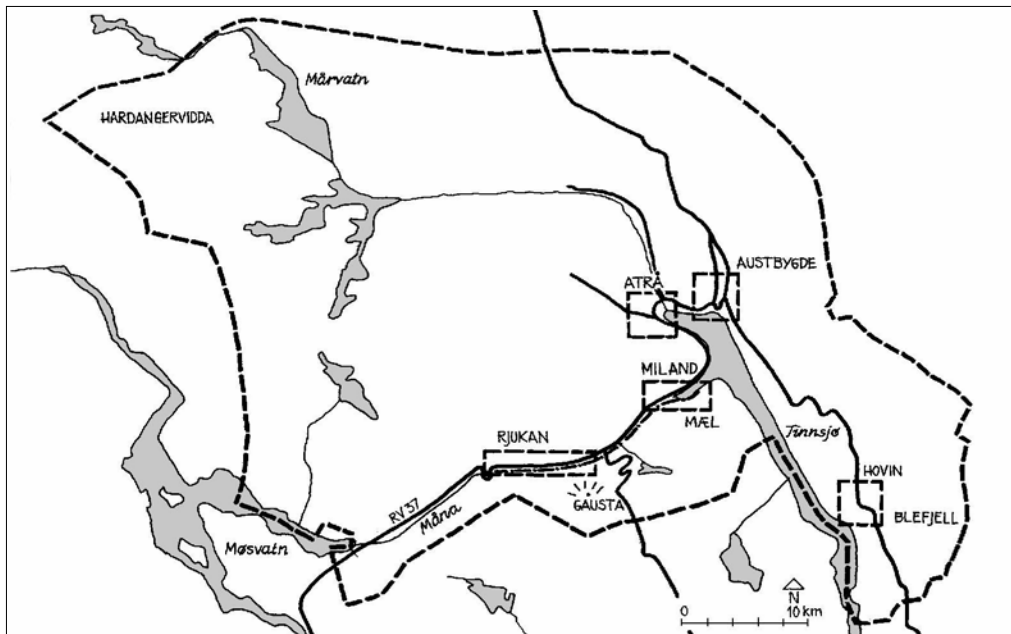
## TINN KOMMUNE

### Karakteristikk av kommunen rundt 1970

• Tinn kommune ligg lengst nord i Telemark mot Hardangervidda. Samla areal ca. 2.000 km<sup>2</sup>; ein stor del fjellområde.



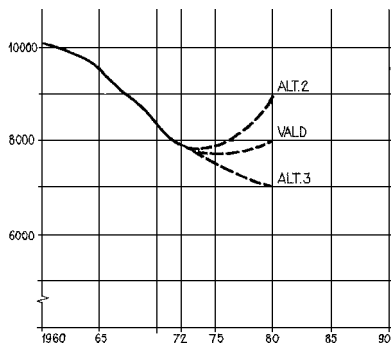
- Ligg i ei overgangssone mellom Hardangervidda og det austlandske åslandskapet. Den tronge Vestfjorddalen skjer seg gjennom fjelllandskapet og munnar ut i det opnare landskapet rundt Tinnsjøen.
- Folketalet gjekk ned frå vel 10.000 i 1960 til ca. 8.300 i 1970 og 7.900 i 1974.
- Dei fleste budde i Vestfjorddalen; 2/3 i kommunesenteret Rjukan og mange i Miland og Mæl. Resten i Atrå, Austbygde og Hovin rundt Tinnsjøen. Mange budde spreidd.
- Tradisjonelt jordbruk, små bruk, i tilbakegang.
- Vanskeleg situasjon med nedbygging av Norsk Hydro på Rjukan.
- RV 37 mellom Aust- og Vestlandet gjennom kommunen.
- Jernbanesamband via ferje på Tinnsjøen.



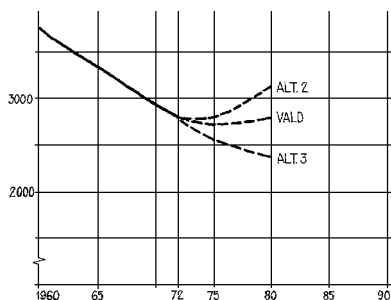
Figur Tinn 1

Lokalisering av Tinn kommune. Mål 1:2 mill. og 1: 600 000.





Figur Tinn 2  
Befolkningsutvikling  
og -prognose.



Figur Tinn 3  
Sysselsettingsutvikling  
og -prognose.

## Planlegging

- Kommunen ønskte generalplan som del av arbeidet for å sikre arbeidsplassar og busetting i den vanskelege situasjonen.
- Viktig å skaffe areal til industri og boligar.
- Generalplanarbeidet kom skikkeleg i gang 1969, planforslag i 1976. Samtidig stor innsats i tiltaksarbeidet.
- Rjukansituasjonen blei behandla i mange utgreiingar, blant anna NOU.
- Samarbeid med Økoplan A/S, kommunens tekniske etat, regionplankontoret og Fylkesmannens utbyggingsavdeling.
- Planperiode avgrensa til 1973-80 på grunn av den usikre situasjonen.

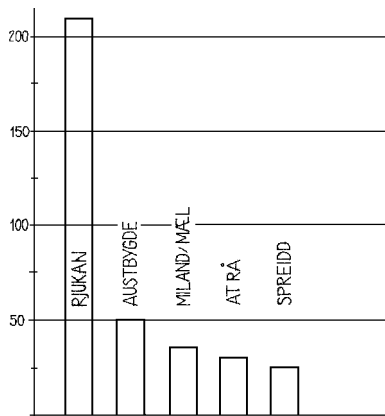
## Generalplanen - kommunenivået

### Næringsliv, befolkning, busetting

- Demping av nedgangen og stabilisering av folketallet på 8.000 i 1980.
- Trenden med nedgang i sysselsettinga måtte snuast til ein årleg auke på 35 arbeidsplassar, dei fleste i industrien.
- Realistisk med vidare nedgang i jordbruket og vekst i sekundær- og tertiærnæringar.
- Det meste av bygginga i og nær tettstadene, blant anna for å styrke lokal service, det meste i Rjukanområdet. Ein gjekk mot spreidd bygging ut frå jordvernargument.
- Val av byggeområde tok omsyn til dyrka jord, landskapsvern og avstandar.

### Byggeoppgåvene

- Gjennomført systematiske arealanalysar for val av byggeområde.
- Utrekna byggebehov på 350 boligar i perioden, 210 i Rjukanområdet.
- Argument for tettare utnytting enn eineboligar, særleg i Rjukan; gjennomsnittleg brutto 1,0 da per bolig.
- Skolane ville ha kapasitet nok, men kanskje ein ny barneskole i Rjukan.



Figur Tinn 4  
Bolibyggebehov  
i ulike område.

- Forslag om to barnehagar i perioden utan å vise areal.
- Planar om utvikling av vidaregåande skole i Rjukan, men ikkje byggebehov.
- Mogleg nytt sjukehus drøfta, men viste ikkje areal.
- Utrekna behov for 90 sjukeheimplassar, men viste ikkje areal.
- Behov for nye forretningsområde på 8,5 daa, det meste i Rjukan. I tillegg 17 daa til bilbransjen.
- Utrekna behov for 75 daa nye industriareal, særleg på Svadde ved Rjukan. Planen viste mykje meir.
- Langsiktige planar for omlegging av RV 37 forbi tettstadene.
- Stor vekt på gang- og sykkeltrafikk, særleg i Rjukan.
- Gjekk mot Norsk Hydros og NSBs planar om å legge ned persontransporten.
- Det måtte gjerast noko med vassforsyning og avløp.

### *Bygging og vern*

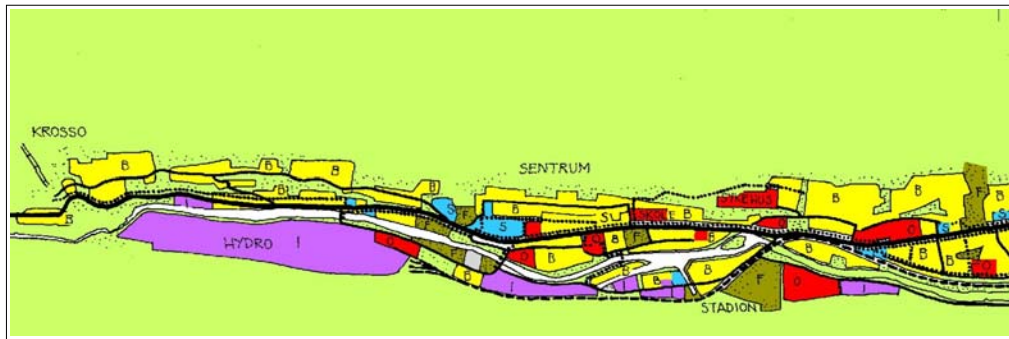
- Vern blei generelt framheva som premiss for val av utbygging.
- Jordvernet viktig; bare små og lite drivverdige areal blei omdisponerte.
- Naturområda, særleg Hardangervidda, og vern av vasskjelder blei grundig behandla.
- Omfattande dokumentasjon av kulturminne.
- Omtalte bygningsvern i Rjukan.

### *Rekreasjon og fritid*

- Gode føresetnadene for friluftsliv, særleg på Hardangervidda og i Gaustaområdet.
- Det blei lagt ut lokale og sentrale leike- og friareal og idrettsplassar i tettstadene.
- Nokre større område blei foreslått sikra som friluftsområde.

### *Plangjennomføring*

- Planen peikte på stram kommunal økonomi, men fremma ikkje handlingsplan eller budsjettforslag.
- Kostnader var argument for val av byggeområde.
- Det blei gjort greie for generalplanvedtekt, men ikkje fremma forslag.



Figur Tinn 5a  
Soneplan for Rjukan,  
vestre del - forenkla.

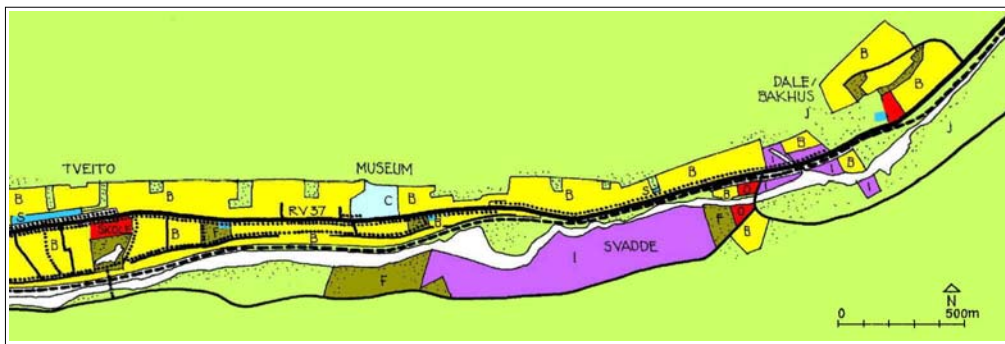
## Arealplanar for tettstadene og grendene

### Rjukan

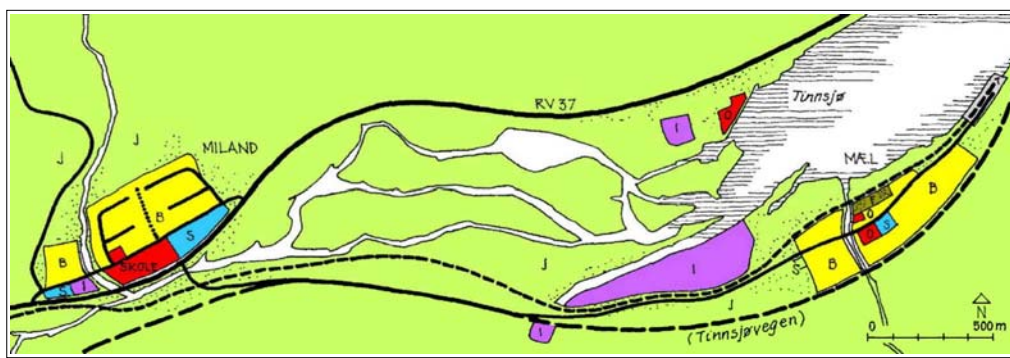
- Utbygging austover som vidareføring av bandbymønsteret i den tronge dalen .
- Mange av dei 210 boligane på Dale/Bakhus. Elles i lia nord for eksisterande busetnad. Brutto arealforbruk 0,6-1,0 daa per bolig.
- Ca. 200 daa industriområde på Svadde i aust.
- Arealbehov på til saman 18 daa for gymnas, Dale barneskole og utviding av sjukehuset.
- Litt utviding av forretningsområdet i sentrum. Planar om gågate.
- Stor vekt på parkar og grøntområde; eksisterande måtte ikkje omdisponerast.
- Framtidig omlegging av RV 37 drøfta i tre alternativ utan klar tilråding.
- Gang- og sykkelveg langs riksvegen, i boligområde, til skolar, forretningar etc
- Det gjekk ikkje med mykje verdifull dyrka jord.

### Miland/Mæl

- Hovudelementet var boligområde på ca. 95 daa i Miland og 20 daa utvidingar i Mæl.
- Nytt industriområde på ca. 75 daa i Mæl.
- Mindre utvidingar til offentlege og merkantile funksjonar.
- Sette av areal til idrettsplass ved skolen i Miland.
- Planen viste omfattande omlegging av RV 37 forbi Miland.
- Det gjekk ikkje med god dyrka jord.



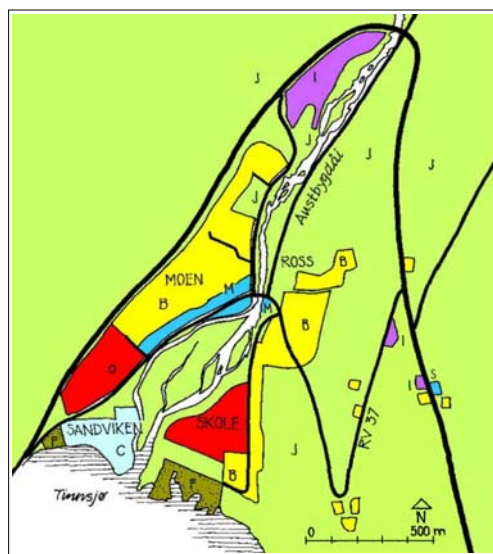
Figur Tinn 5b  
Soneplan for Rjukan, austre del - forenkla.

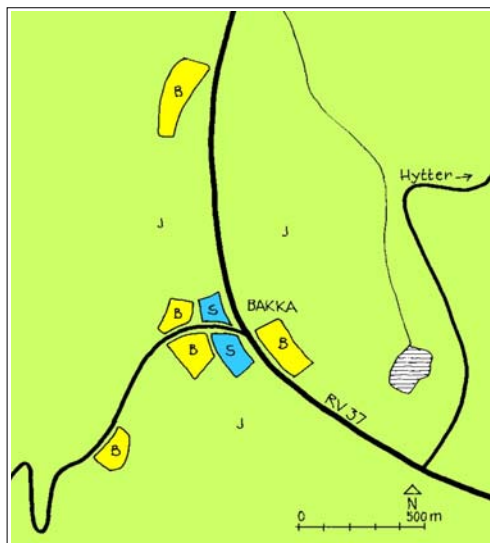


Figur Tinn 6  
Soneplan for Miland/Mæl - forenkla.

### Atrå

Figur Tinn 7  
Soneplan for Atrå  
- forenkla.





Figur Tinn 8  
Soneplan for Austbygde  
- forenkla.

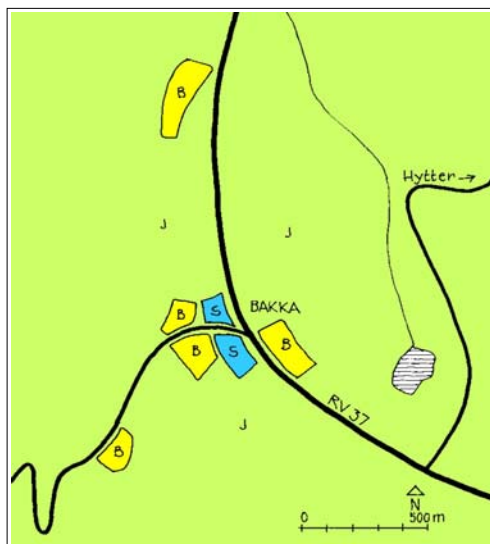
- Knappt 40 daa til boligar nær sentrum, delvis som utviding av eksisterande felt.
- Tidlegare disponert areal til skole med symjehall og idrettsplass kunne ta eventuelle utvidingar.
- Forretningsområdet utvida med 11 daa, mykje meir enn utrekna behov.
- 70 daa til industri litt mot aust.
- 80 daa fint strandområde foreslått som friluftsområde.
- RV 37 foreslått utanom tettstaden; prosjektet låg langt fram i tid.
- Ingen av byggeområda på verdifull dyrka mark.

### Austbygde

- Målsetting om å utvikle eit senter i aust til avlasting av Rjukan.
- Avsett til saman 96 daa til boligformål nær og inntil sentrum.
- Sentrum utvida med 13 daa.
- Ny skoletomt på 56 daa ved elva.
- Utviding av aldersheimen og plass for eventuell annan institusjon nær sentrum.
- Nytt industriareal på 50 daa i nord.
- Avsett friområde ved Tinnsjøen.
- To alternativ for omlegging av RV 37 drøfta, alternativ nord for og utanom tettstaden tilrådd.
- Litt 2. bonitet dyrka jord gjekk med til bygging.

### Hovin

- Rekna ikkje med store byggebehov, og viste bare små område til boligar, sentrumsutvikling og nokre hytter på uproduktive areal.
- Planen omtalte småindustri og campingplass utan å sette av areal.



Figur Tinn 9  
Soneplan for Hovin -  
forenkla.

## Nokre kommentarar

### *Planinnhaldet*

- Overordna mål var å hjelpe til stabilisering og etter kvart auke i folketalet, og dermed betre servicenivået og velferda i kommunen.
- Kommunen måtte drive aktivt tiltaksarbeid; det viser at generalplanen ikkje var tilstrekkeleg for å skaffe arbeidsplassar.
- I og med dette bygde målsettingane på usikkert grunnlag. Ein la opp til ein reduksjon i nedgangen den fyrste tida, og deretter ein auke gjennom planperioden.
- Med det overordna målet var planen meint å vere til nytte for heile kommunen, sjølv om dei fysiske planane galdt grendene og tettstadene.
- Ein må òg sjå vektlegginga av landbruket som var i ei vanskeleg stilling med uheldig bruksstruktur, i lys av dette.
- Det var viktig å sikre grunnlag for busetting med skole og lokal service i dei ulike bygdelaga.
- Planen var restriktiv til spreidd boligbygging, men opna for nokre mindre huskrullar i tilknytning til landbruksområda.
- Planen uttrykte ei sterk haldning til vernespørsmål. I forhold til overordna planar for vern av Hardangervidda og andre område kom det fram ein viss tvil om desse gjekk for langt i forhold til hyttebygging nokre stader.
- I soneplanane blei det nesten ikkje foreslått omdisponering av verdifull dyrka jord.
- Ein fann likevel byggeareal i tråd med ønsket om nokså konsentrerte tettstader med korte avstandar mellom ulike funksjonar.
- I Rjukan var det i utgangspunktet nokså blanda funksjonar som soneplanen heldt fast ved. Ein måtte strekke bandbyen lengre austover for å få plass til byggeformåla.
- Det blei avsett tilstrekkelege areal til ulike formål i soneplanane. I nokre tilfelle ser det ut som ein la på tilleggsareal, særleg for industri.
- Det var viktig å betre vegsambanda ut av kommunen, særleg austover. Dermed blei det foreslått ombyggingar av RV37 ut over det som låg i Norsk vegplan. Ny veg langs vestsida av Tinnsjø (Tinnsjøvegen) blei omtalt men ikkje konkret foreslått.
- Samtidig var det eit sterkt ønske om å oppretthalde passasjertransporten på Rjukanbanen og Tinnsjøferja.
- I den situasjonen som var, blei særleg fysiske tiltak, arealbruk og kommunal økonomi i forhold til sysselsetting og befolkning behandla. Planen hadde ikkje forslag til handlingsprogram; det kan ein sjå i samanheng med den usikre situasjonen kommunen var i.

### *Planreiskapen og -prosessen*

- Planen hadde ei synoptisk innretting ved å ta grundig for seg kommunens utvikling i forhold til overordna nivå og å behandle eit breitt spekter av problemstillingar i samanheng.
- Tilsvarande er mål-middelinnettinga tydeleg ved at overordna mål var systematisk nedfelt i analysar og forslag.

- I tråd med dette blei tilsvarande systematiske metodar brukte som i dei andre undersøkte planane. Det gjeld nærings- og befolkningsanalysane og dei avleidde behovsutrekningane for bygging, arealbruk og tiltak.
- Det var omfattande samarbeid med ulike fylkesorgan, regionplankontor etc. Generalplanutvalet ser ut til å ha vore aktive; elles seier planen lite om aktørar.
- Det kan sjå ut som kommunen etter kvart prioriterte tiltaksarbeidet. Det kjem til uttrykk i at planen ikkje blei sluttbehandla politisk, og kommunen tok for seg revisjon av planen litt seinare.
- Det går heller ikkje fram om private interesser var kopla inn i arbeidet, men det er peikt på at planane burde leggest fram til diskusjon i dei ulike bygdelaga.
- Med det usikre utviklingsgrunnlaget som var, er det vanskeleg å vurdere realismen i planen. Men ut frå metodane, samordninga med overordna planarbeid, inklusive NOU 1972: *Utbyggingsplan for Tinn kommune*, analyse av utviklinga etc., må ein hevde at viljen til realisme var stor.
- I forhold til omfattande vegplanar ligg realismen i klargjeringa av forholdet til Norsk vegplan; tiltaka var ikkje aktuelle i planperioden, men ein meinte det var fornuftig å ha dei med likevel.
- Det gjekk som ein raud tråd gjennom planen at kommunen var avhengig av overordna styresmakter og suksess i tiltaksarbeidet for å oppfylle målsettingane.
- Sjølv om det ikkje var med handlingsplan, viser analysane av økonomien og tilrådinga om stram økonomistyring og prioritering eit ønske om realisme.

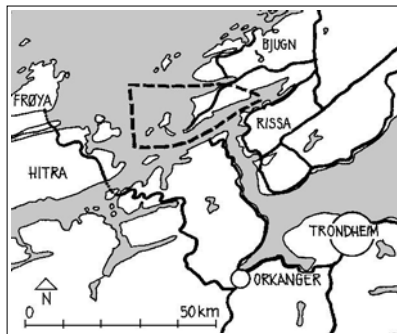
### *Utvikling i ettertid*

- Etter at kommunen overtok planarbeidet, blei revidert plan vedtatt i 1980. Etter det har det kome tre reviderte kommuneplanar på 1990 talet.
- I motsetning til målsettinga har folketalet gått ned, og er nå nesten 1.500 lågare enn målet for 1980.
- I tillegg til svikt i industrisatsingar, har landbruket gått sterkt tilbake, og ein har fått ein aldersstruktur som gjev negativt fødselsoverskot.
- Offentleg og privat service har likevel opplevd ein sterkare vekst ein tenkte seg.
- Sjølv med nedgang i folketalet har det vore ei viss boligbygging. Dette heng nok saman med generell velstandsauke og endring av busettingsmønsteret i kommunen.
- Tinnsjøvegen er bygd, og dermed har det ikkje vore behov for anna enn opprustingar av RV37.
- Stort sett har dei utpeikte byggeområda vore tilstrekkelege fram til i dag.
- To mindre skolar og butikken i Mæl er nedlagde. I Austbygde er den gamle skolen rusta opp, og den planlagde skoletomta nærare sentrum er aktuell som boligområde.

## ØRLAND KOMMUNE

### Karakteristikk av kommunen rundt 1970

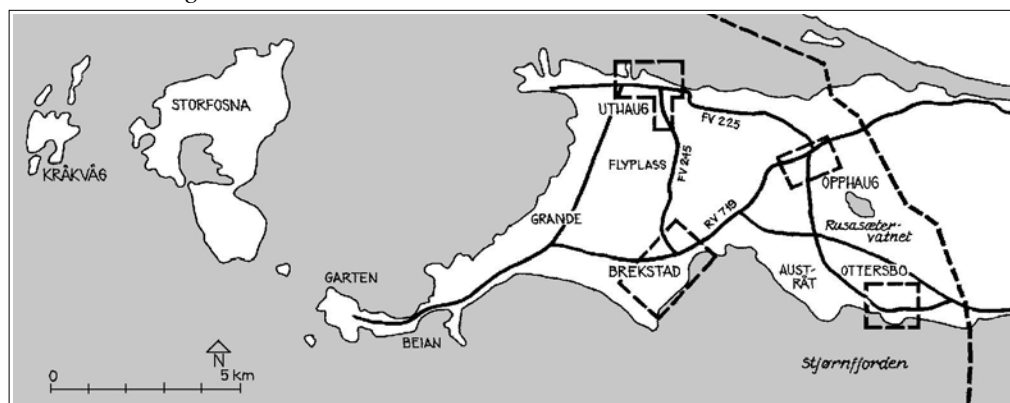
- Ørland kommune ligg på Fosenhalvøya i Sør-Trøndelag. Samla areal ca. 79 km<sup>2</sup>; det meste flatt jordbruks- og kulturlandskap med nokre mindre fjellparti mot grensa til Bjugn og på øya Storfosna. 60 % dyrka og dyrkbar jord.
- Folketal ca. 5.200 midt på 60-talet, men auka litt i åra etter.
- Om lag 1/5 budde i og nær kommunesenteret Brekstad. I tillegg har kommunen tettstaddanningar på Uthaug og Opphaug. Ein stor del av busetnaden er spreidd i tilknytting til landbruket.
- Nokså stabilt jordbruk. Forsvarets flystasjon hadde mykje å seie for sysselsetting og busetting.
- RV 719 gjennom kommune og nordover Fosen.
- Båtsamband med Trondheim. Flysamband til Værnes og Kristiansund.



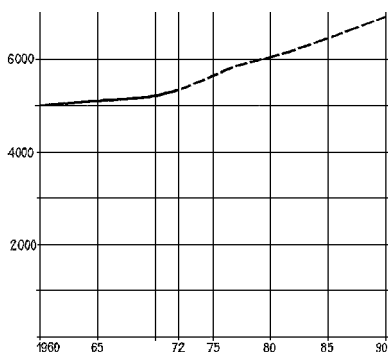
Figur Ørland 1  
Lokalisering av Ørland kommune.  
Mål 1:2 mill. og 1:200 000.

### Planlegging

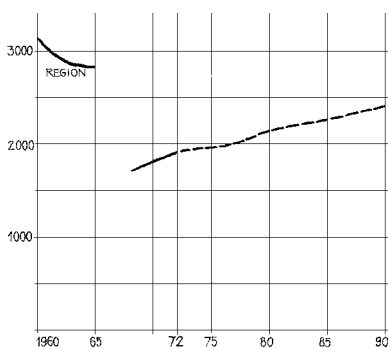
- Kommunen såg behov for meir planmessig styring av byggeverksemda i forhold til landbruket. Lovpålegget var utløysande.
- Det fanst reguleringsplan for Brekstad frå 1952.
- Bjugn/Ørlandregionen utpeikt som utviklingsområde hausten 1965.
- Regionplanarbeid 1967-71; Stabells kontor var konsulent.
- Intensivert generalplanarbeid frå 1971, planforslag i 1974.
- Samarbeid med Økoplan A/S, andre konsulentar, Fylkesmannens utbyggingsavdeling og bygnings sjefen.
- Samtidig arbeid med reguleringsplanar; ikkje soneplanar.
- Planperiode 1972-83.



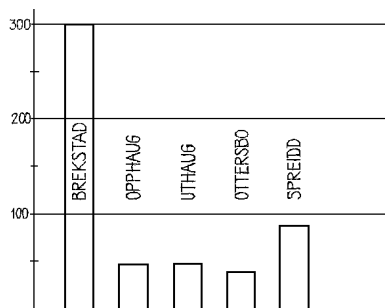




Figur Ørland 2  
Befolkningsutvikling  
og -prognose.



Figur Ørland 3  
Sysselsettingsutvikling  
og -prognose.



Figur Ørland 4  
Boligbyggebehov i ulike  
område.

## Generalplanen - kommunenivået

### Næringsliv, befolkning, busetting

- Mål om vekst i folketalet frå knapt 5.300 i 1970 til 6.400 i 1984.
- Nøkkelen var 230 fleire eksportarbeidsplassar, 185 i industrien.
- Ville gje auke i total sysselsetting frå 1.900 til vel 2.200.
- Realistisk med litt nedgang i jordbruket og vekst i sekundær- og tertiærnæringar.
- Det meste av bygginga i og nær tettstadene og i nytt byggefelt i Ottersbo, særleg for å lette pres-set på dyrka jord.
- Ikkje-fysiske offentlege tiltak behandla.

### Byggeoppgåvene

- Utrekna byggebehov på 520 boligar i perioden, nesten 60 % på Brekstad, 17 % spreidd.
- Ønske om tettare utnytting enn eineboligar; gjennomsnittleg brutto 0,9 daa per bolig på Brekstad, 1,2 daa dei andre tettstadene.
- Regulerte område for barne- og ungdomsskolane ville ha kapasitet nok.
- Spørsmålet om grendeskole i Ottersbo nemnt.
- Påvist behov for fleire barnehagar, ikkje omtalt lokalisering.
- Påvist behov for fleire aldersheimsplassar og trygdeboligar; aktuelt på Brekstad.
- Det meste av handelsveksten på Brekstad, med auka sentrumsareal der på 14 daa. I tillegg 8 daa til engrosverksemd. Det blei lagt ut mykje meir.
- Utrekna behov for 140 daa nytt industriareal. Planen viste mykje meir, særleg på Brekstad.
- Betre kommunikasjon ut av kommunen viktig; nytt ferjesamband til Agdenes.
- Det måtte gjerast noko med vassforsyning og avløp, planar om samarbeid med Bjugn.
- Tvungen renovasjon var innført. Utgreiing om felles ordning med Bjugn.

### Bygging og vern

- Jordvernet viktig premiss for utbyggingsmønsteret; forholdsvis små og lite drivverdige areal blei omdisponerte.

- Omfattande dokumentasjon av fornminne og kulturminne.
- Natur- og landskapsvernet stod sterkt, med særleg omtale av beite- og hekkeplassar for fugl.
- Planar om oppfylling i Grandefjøra i konflikt med fuglelivet.
- I tillegg til verneverdige enkeltbygningar blei Sjøgata framheva som bevaringsverdig byningsmiljø.

### Rekreasjon og fritid

- Austråt og nokre andre friområde blei omtalte særskild.
- Nokre større område blei foreslått sikra som fri-luftsområde.
- Det blei lagt ut lokale og sentrale leike- og friareal og idrettsplassar i tettstadene. Travbane ved Austråt.
- Forslag om forbod mot hyttebygging.

### Plangjennomføring

- Kommunen hadde store lån, og investeringstakta måtte vurderast.
- Kostnader var eitt av momenta bak val av byggeområde.
- Planen hadde med handlingsplan i form av investeringsbudsjett.
- Ein la til grunn at kommunen stod for tomtekjøp.
- Arealbruken foreslått sikra gjennom generalplanvedtekt.

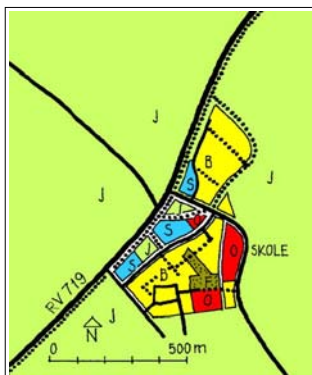
## Arealplanar for tettstader og byggeområde

### Brekstad

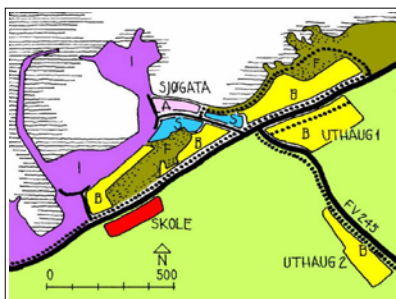
- Hovudelement var sentrumsområdet, boligar, hamne- og industriareal, skolar og andre offentlege funksjonar, friområde, idrettsanlegg og vegar.
- Ny veg langs Brekstadbukta for å skjerme trafikkmiljøet i tettstaden.
- Det meste av boligbygginga i tilknytning til bygde område nær sentrum.
- Stor del som vinkel- og rekkehus.
- Sentrumsfunksjonar langs den etablerte sentrumsgata.



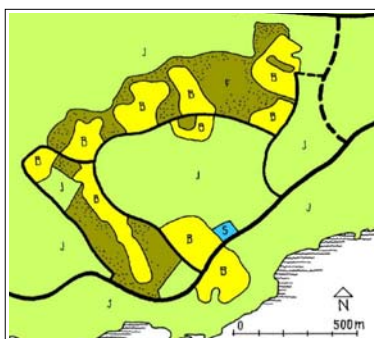
Figur Ørland 5  
Brekstad - forenkla samanstilling av reguleringsplanane.



Figur Ørland 6  
Opphaug - forenkla samanstilling av reguleringsplanane.



Figur Ørland 7  
Uthaug - forenkla samanstilling av reguleringsplanane.



Figur Ørland 8  
Ottersbo - forenkla seinare soneplanforslag.

- Eventuelle utvidingar av skolar og andre offentlege formål innanfor tidlegare disponerte areal.
- Industriområde i Brekstadbukta, ved hamna og nær sentrum.
- Samanhengande grøntdrag med gangveg ved idrettsplass og skoleområde viktig i planen.
- Forbruket av dyrka jord avgrensa gjennom val av hustypar og plassering innan og inntil tettstaden.
- Skisser viste framtidige utvidingsretningar.

### Opphaug

- Nesten 60 nye eineboligar, nokre eksisterande gjekk ut av planen.
- 20 daa til forretningar og bensinstasjon og 30 daa til offentlege formål.
- Vegsystem etter separerings- og differensieringsprinsippa.
- Gangvegar i grøntdrag saman med leikeplassar.
- Avgrensing av tettstaden mot landbruket. Det gjekk med lite av den beste dyrka jorda.

### Uthaug

- Plass til nesten 60 nye eineboligar; 15 gjekk ut av planen på grunn av omdisponering. Dei fleste boligane i og nær sentrum. Eitt lite område litt unna.
- 30 daa til forretningsområde, tre gonger behovet.
- Store fri- og leikeområde med gangvegar.
- Areal for forswarets verksemd og til industri og hamn.
- Sjøgata sikra vern gjennom reguleringsplan.
- Reguleringsplan illustrerer arkitektonisk utforming.
- Vegsystemet er litt tillempa separerings- og differensieringsprinsippa.
- Intensjon om tettstad med avgrensing til landbruket. Lite av den mest verdifulle dyrka jorda er omdisponert.

### Ottersbo

- Området tenkt som avlastning av byggepresset på dyrka mark.
- 220 daa med plass til vel 200 boligar og areal til forretning.
- Tankar om grendeskole utan å vise areal.
- Området kunne utvidast seinare.

## Nokre kommentarar

### *Planinnhaldet*

- I utgangspunktet var siktemålet med planen fyrst og fremst å få styring med utbygginga i forhold til landbruksjorda.
- Når interessa for generalplan blei større etter kvart, fortel det om tru på planen som hjelpemiddel for å få statleg hjelp til utvikling i næringslivet.
- Planen omhandla heile kommunen i analysar og planforslag om offentlege tilbod, boligbygging etc. for alle, men minst utfyllande for øysamfunna.
- Når ein la det meste av utbygginga til dei tre etablerte tettstadene med konsentrerte boligtypar, var det for å spare dyrka jord.
- Det var betre jordvern å omdisponere nokre areal inntil tettstadene enn å tillate spreidd bygging rundt i kommunen. Likevel aksepterte planen relativt mykje spreidd boligbygging i tilknytning til landbruket.
- Valet av Ottersbo som boligområde var primært grunngeve i jordvernet, men kom òg som ein reaksjon på dei tette boligområda særleg i Brekstad.
- Vern var viktig og galdt òg landskap, kulturminne og bygningar. Påpeikinga av Sjøgata i Uthaug viser gryande interesse for vern av bygningsmiljø ut over enkelthus.
- Vegar ser ikkje ut til å ha vore viktig i generalplanarbeidet. Derimot var nytt ferjesamband til sørsida av Trondheimsfjorden viktig. Også moglege flyruter er omtalte.
- Det blei lagt vekt på trafikkmiljø og -tryggleik med tilpassa bruk av separering og differensiering.
- Korte avstandar kombinerte omsyn til trafikk, kostnader og ønske om "tette" tettstader.
- Arealbruken blei vist sonedelt, men ein ønskte funksjonsblanding i og nær sentrum.
- Planen tok mest opp fysiske, tekniske og økonomiske sider, men har òg med offentlege tiltak som ikkje kravde areal eller store investeringar. Det er for eksempel lagt vekt på organisering av ungdomsarbeidet.

### *Planreiskapen og -prosessen*

- Dei synoptisk-rasjonalistiske ambisjonane er tydelege ved at planen på ein systematisk måte tar opp mange spørsmål i samanheng og har nær kopling til regionplanen.
- Sjølv om det ikkje er eksplisitt uttrykt målsettingar, er likevel mål-middelorienteringa tydeleg gjennom systematiske utgreiingar av behov ut frå sysselsettings- og befolkningsprognosar som hadde grunnlag i regionplanen.
- Bakgrunnen for målet om nokså sterk folkeauke ligg truleg i dei positive signala som låg i utpeikinga av regionen som utviklingsområde.
- Planen viste vilje til realisme blant anna ved å bruke systematiske metodar i utviklinga av målsettingar og forslag.
- Tilsvarande ligg i behandlinga av kommunal økonomi og påpeikinga av faren for å få for stor gjeldsbyrde, sjølv om handlingsprogrammet ikkje har lista opp konkrete tiltak.
- Ein kan reise spørsmål om realismen i å legge ut mykje større industriareal enn det behovet som var rekna ut. Men ein kan sjå ein logisk samanheng med trua på statlege satsingar.

- Metodebruken kan oppfattast som komplisert. Det er langt på veg snakk om ekspertplanlegging.
- Særleg kommuneingeniør og generalplanutval var aktive, men også andre kommunale instansar var med i planprosessen. Generalplanutvalet var "tungt" med sentrale politikarar som medlemmer. Det vitnar det om stor kommunal motivasjon for planarbeidet.
- Det går ikkje fram noko om samarbeid med private interesser.
- Den viktigaste årsaka til at arbeidet tok lang tid var at ein venta til regionplanen var ferdig. I den lange perioden denne var til behandling i departementet, rådde stor uvisse.

### *Utvikling i ettertid*

- Planen galdt godt og vel ut planperioden. Ny kommuneplan blei vedtatt i 1989. Arealdelen blei revidert i 1994.
- Det blei ikkje gjort store endringar i overordna målsettingar, men det er lagt generelt større vekt på helsestell, eldreomsorg, kulturarbeid etc. Ein er ikkje lenger så fokusert på befolkningsutviklinga.
- Hovudtrekka i arealbruken ligg fast; men nokre byggeområde har kome til, og det er gjort nokre justeringar elles. Blant anna er sentrum i Brekstad redusert og fått endra vegsystemet.
- Den planlagde folkeauken kom aldri, tvert i mot gjekk innbyggartalet ned blant anna på grunn av flytting til Bjugn.
- Eit variert næringsliv har gjeve nokså stabil sysselsetting, men veksten i eksportarbeidsplassar har vore liten.
- Landbruket har vore stabilt. Rett nok har talet på sysselsette gått ned, men gjennom brukssamanslåingar og dyrking har jordbruksarealet auka.
- Offentleg og privat service har generelt hatt sterkare vekst enn ein rekna med; omsetninga per innbyggjar er høgare enn i nabokommunar. Det tyder på liten handelslekkasje.
- Etter nokre år med stor boligbygging blei det frå 1980-talet bygd mindre. Men kommunen driv framleis ein aktiv boligpolitikk. Interesse for busetting i Ottersbo har vore lita; i dag vil folk heller bu i tettstaden Brekstad.
- Dei veganlegga som gjekk fram av generalplankartet og i reguleringsplanar, er stort sett bygde med mindre endringar.
- Ferjesambandet sørover har blitt ein suksess, men flyruter har ikkje kome; det tyder på overdrive tru på framtidig flytransport den gong.
- I grendene og tettstadene er det bare gjort mindre avvik frå soneplanane, men det har kome til nye byggeareal, særleg i Brekstad.

# VEDLEGG 2

OM NIC STABELL

## OM NIC STABELL

Nicolai Fredrik Krohg Stabell blei fødd 11.10.1920 i Trondheim.  
Utdanning som arkitekt frå NTH hausten 1947.

### Tilsettingar

- 13.11.1947 - 15.09.1949 reguleringsarkitekt ved Bergen reguleringsvesen.
- 15.09.1949 - 15.06.1950 tilsett hos Frölich og Frölich, Bergen.
- 15.06.1950 - 31.12.1951 dagleg leiar ved generalplankontoret for Bergenshalvøya og Askøy.
- 1952 - 15.12.1956 reguleringsarkitekt ved Trondheim byplankontor.
- 15.12.1956 - 01.01.1990 tilsett ved Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, fyrst som vitskapeleg assistent, seinare som instituttarkitekt (1958), dosent (1965) og professor frå 01.01.1986. Professor emeritus frå 01.01.1990.

### Konsulentpraksis

- På 1950-talet heimekontor.
- Frå sommaren 1960 kontorfellesskap med arkitektane Erik Langdalen og Jarle Øyasæter.
- Frå hausten 1965 Arkitekt MNAL Nic Stabells kontor.
- 1.1.1979 omorganisert til Hagestande, Stabell og Øvrehus arkitektkontor A/L. Nic Stabell gjekk ut av firmaet i 1999.
- Kontoret samarbeidde frå 1966 med cand. oecon. Kåre Gisvoll og cand. philol. Peter Sjøholt om befolkningsmessige og næringsmessige spørsmål i oversiktsplanarbeidet - organisert som Økoplan A/S i 1969.

### Anna

- Medlem av Trondheim bystyre og Trondheim byplanråd 1.1.68 - 31.12.71.
- Formann i Trondhjems arkitektforening 1956-1958.

I 1956 blei Institutt for by- og regionplanlegging oppretta under leiing av professor Bjarne Lous Mohr. Nic Stabell var frå starten med på å bygge opp instituttet og undervisningstilbodet, i fyrste omgang for arkitektstudentar, og etter nokre år også for bygningsingeniørstudentar. På 1960-talet var han med i eit nordisk utval som tok initiativ til internordisk vidareutdanning i samfunnsplanlegging. Dette resulterte i opprettinga av NORDPLAN. Frå 1968 var han med i det fyrste arbeidet med innføring i undervisning i Miljøfag ved NTH. Han sat fleire år i KOMMITs styre og var med på å bygge opp og gjennomføre faget Miljøkunnskap og ulike tverrfaglege vidaregåande kurs. Frå slutten av 1960-åra til 1986 var han medlem i NIFs Hovudkomité for Samfunnsplanlegging, og i den samanhengen med i ulike kurskomitéar som stod for gjennomføring av 15-20 NIF-kurs. I 1971-1978 var han medlem i komitéen for Miljøverndepartementets etterutdanningskurs, seinare SAMPLAN.

I 1978 var han med i komité som la fram forslag til fullstendig revisjon av studieplanen for Arkitektavdelinga. I alle år var Stabell engasjert i undervisning på alle nivå frå grunnkurs til dr. ing.vegleiing.

Nic Stabell var oppnemnd av Vegdirektoratet i ei arbeidsgruppe som i 1972 utarbeidde forslag til analysemetodar i samband med miljømessige og sosiale omsyn i vegplanlegginga, som del av Norsk Vegplan II.

I forhold til forskning er det særleg verdt å nemne at Nic Stabell var initiativtakar til instituttets forskingsprosjektet "Fornyng i byer og tettsteder" som kom med slutt-rapport i 1975. I 1986-1987 var han med i ulike utval under Miljøverndepartementet og NORAS som arbeidde fram forskingsprosjektet "Natur- og miljøvennlig tettsted-sutvikling", NAMIT.

Nic Stabells kontor hadde oppdrag om ulike planspørsmål i ca. 40 kommunar og regionar, og i tillegg diverse planarbeid for ulike oppdragsgjevarar. Fram til 1977 hadde nesten 80 personar arbeidd i kortare eller lengre tid ved kontoret.

## Premiar i Arkitektkonkurransar

- Bebyggelsesplan og boligtypar for området Strimmelen i Bergen, 1952: 3. premie (1. premie ikkje delt ut).
- Reguleringsplan for Vålerenga i Oslo, 1955: 2. premie (1. premie ikkje delt ut).
- Reguleringsplan for dei sentrale delane av Moss, 1959: Ein av fem like premiar, i samarbeid med arkitektene Langdalen, Svare, Kvilhaug og Stranger-Johannessen, Trondheim.
- Invitert konkurranse om reguleringsplan for Vallset gård m.v. i Trondheim i 1960: 1. premie, i samarbeid med arkitekt Langdalen, Trondheim.
- Byplan for delar av Trondheim sentrum, 1960: Innkjøp, i samarbeid med arkitekt Langdalen, Trondheim.

## Oversikt over planmateriale frå Nic Stabell og samarbeids-partnerar

Bjugn kommune	soneplanar, reguleringsplanar
Eid kommune	generalplan, soneplanar, reguleringsplanar
Dovre kommune	soneplanar, reguleringsplanar
Elverum kommune	reguleringsplanar
Flatanger kommune	reguleringsplan
Fåberg/Lillehammer	utgreiingar, reguleringsplanar
Gloppen kommune	soneplanar, reguleringsplanar
Haus kommune	reguleringsplan
Høyanger kommune	soneplanar, reguleringsplanar
Ibestad kommune	delrapportar generalplan, soneplan
Inderøy kommune	utgreiing
Klæbu kommune	reguleringsplan
Kristiansund kommune	generalplan, reguleringsplanar
Lesja kommune	kommunedelplanar, reguleringsplan
Lom kommune	reguleringsplan



Midtre Gauldal kommune	soneplanar, reguleringsplanar
Namdalseid kommune	reguleringsplan
Nord-Fron kommune	reguleringsplan
Oppdal kommune	soneplanar, reguleringsplanar, generalplanarbeid
Rauma kommune	soneplanar, reguleringsplanar
Rennebu kommune	reguleringsplan
Ringebu kommune	reguleringsplanar
Røros kommune	reguleringsplan
Saltdal kommune	generalplan, soneplanar, reguleringsplanar
Skaun kommune	reguleringsplan
Steinkjer kommune	reguleringsplanar
Stranda kommune	generalplan, soneplanar, reguleringsplanar
Stryn kommune	soneplanar, reguleringsplanar
Tinn kommune	generalplan, soneplanar
Trondheim kommune	reguleringsplanar
Vågå kommune	reguleringsplan
Ørland kommune	generalplan, reguleringsplanar
Ålen kommune	arealanalyse, reguleringsplan
Bjugn-Ørlandregionen	regionplan
Trondheimsregionen	friluftspan
NTH	arealanalyse

I tillegg var Nic Stabell med på planarbeid i kommunene Gausdal, Harstad, Malvik, Øyer, Åmot i Østerdalen og Ål, men har ikkje oppbevart planarbeid. Han har òg stått for mange byggeprosjekt.

## Oversikt over ein del av Nic Stabells skriving

### *Bøker, skrifter, notat*

*Eksperimenter i dansk boligproduksjon*. Innberetning for stipendium av Arkitekt Lars Backers legat, 1954 (?)

*Et fleksibelt hus i Göteborg*. Innberetning for stipendium av Arkitekt Lars Backers legat, 1954 (?)

"Bygningsmessige inngrep i våre omgivelser". I Carlsen, Kjell et. al.: *Miljøkunnskap*. Tapir, Trondheim 1970.

"Miljøvern – offentlig planlegging og utbygging". I Carlsen, Kjell et. al.: *Miljøkunnskap* (2. utg.). Tapir, Trondheim 1972.

"Lokalisering". I Anker, Erik et. al. (red.): *Planlegging i byer og tettsteder*. Norsk forening for bolig- og byplanlegging. Oslo 1972.

*Miljømessige og sosiale hensyn i vegplanleggingen: forslag til en analysemetode: problemnotat til Norsk Vegplan II*. (samarbeid med Rolf H. Jensen, Olav Skage og Julius Marek).

"Planleggingsprosessen i Norge". I Jensen, Rolf H. (red.): *Ressurser og planlegging*. Tapir, Trondheim 1974.

"Planvurderinger – hva er en god plan?" I Jensen, Rolf H. (red.): *Ressurser og planlegging*. Tapir, Trondheim, 1974.

*Bygdebyen på tegnebordet. Idealer som formet etterkrigsstedet*. Upublisert manus. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH, 1986.

*Fysisk detaljplanlegging. Reguleringsplan og bebyggelsesplan*. Skrift 1988:3. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH. (konsulent for Helge Fiskaa).

*Vern av kulturminner. Hensyn og ansvar ved fysisk planlegging*. Skrift nr. 1989:1. Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

"Ein by i vekst og omforming. Planlegging og utvikling i Trondheim etter krigen. I det moderne Trondheim". *Årbok 1996 Trøndelag folkemuseum* (samarbeid med Helge Fiskaa).

### Artiklar

*Et apropos til flyplass-saken*. I Nidaros 23.4. 1952.

*Skal vi spare 100 millioner i boligbyggingen*. I Arkitektnytt nr. 1, 1954.

Arkitektens filosofering omkring A/S Fundaments montasjebygg. I Bygg nr. 7, 1954.

*Eksperimenter i dansk boligproduksjon*. I Byggekunst nr. 1, 1955.

*Historien om et tårnhus*. I Byplan nr. 4. 1955.

### Publiserte innlegg i kurs etc.

*Koordineringsproblemer i økonomisk og fysisk planlegging*. I Kursus 1962, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

*Planleggingsarbeidet i utviklingsregionen Bjugn/Ørland. Innledning*. I Kursus 1968, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

*Planleggingsarbeidet i utviklingsregionen Bjugn/Ørland. Regionplan-, generalplan- og detaljplanarbeidet i Bjugn/Ørland*. I Kursus 1968, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

*Vegen over høgfjellet*. I Kursus 1971, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

*Erfaringer fra generalplanarbeidet*. I Kursus 1974, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

*Kommunal oversiktsplanlegging, generalplan – kommuneplan*. I Kursus 1977, Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.

*Sektoranalyse*. I NIF-kurs: Bosetting på landsbygda – tett eller spredt? 5.-7. januar 1977.

*Reguleringsplanen som virkemiddel i sentrums- og boligområder. Eksempler på forskjellige krav i planmateriale*. NIF-kurs: Reguleringsplanen – styring og oppfølging 9.-11. mars 1977.

*Hvilke typer fagfolk trenger vi?* I NIF-kurs: Organisering av kommunenes planleggingsarbeid 30.-31. mars 1978.

*Landskapstilpasning i spredtbygde strøk – boliger, industri m.v.* I NIF-kurs Vårt ansvar for landskapet. 10.-12. mars 1980.

*Innledning til seminar.* I Skjeggedal, Terje (red.): Bygdeplanlegging. Arealbruk, byggeskikk og lokalsamfunnsutvikling. Tapir, Trondheim 1983.