

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.

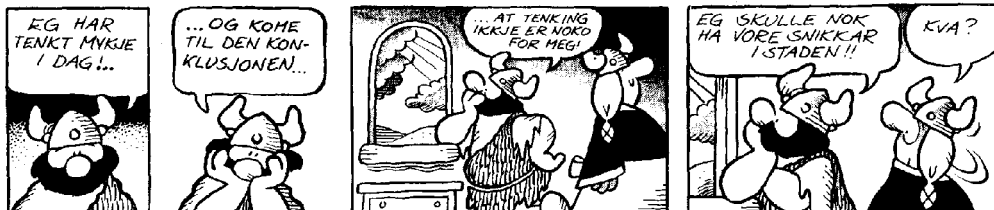
Også andre har gjeve gode kommentarar under vegs til større eller mindre delar av arbeidet. Vegard Hagerups råd om framstilling av arbeidet, og ikkje minst Sverre Nistovs kritiske gjennomgåing i innspurten av språk og formuleringar, har vore nyttige. Sverre har alltid stilt opp når eg trong avlastning 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 samtalane 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 Kvhfor 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

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

DEL III

FYSISK-ØKONOMISK PLANLEGGING I PRAKSIS

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

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

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

Data om kommunen	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland
Fylke	S og Fj.	Nordl.	M og R	Telem.	S-Tr.
Areal km ²	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

Data om planarbeidet					
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 ¹⁾

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 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.

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

The municipalities	Eid	Saltdal	Stranda	Tinn	Ørland
County	S og Fj.	Nordl.	M og R	Telem.	S-Tr.
Area km ²	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 %

The plans					
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 ¹⁾

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" ¹

The plans show an ideal of "denser" villages², 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.

¹ 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.

² 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."*¹

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.

¹ 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,² 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 samheng gjennom oversiktsplanlegginga på kommunalt og regionalt nivå og i distriktspolitikken. Ein arkitekt- og ein økonomtradisjon møttest i "den nye" planlegginga.³

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

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

³ 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.⁴

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 skrive 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.

⁴ 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.⁵ 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 1965.⁶ 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.⁷ 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.⁸

Om den fyrste tida etter 1965 er NIBRs undersøkingar av generalplanarbeidet i byrjinga av 1970-talet eit viktig kunnskapsbidrag.⁹ 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.¹⁰

Bjørn Hersoug og Dag Leonhardsens omfattande og kritiske analyse av norsk distriktspolitikk 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.¹¹

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

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

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

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

⁸ Mydske (1974).

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

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

¹¹ Hersoug, Bjørn og Dag Leonhardsen (1979): *Bygger de landet? Distriktspolitikk 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.¹²

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.¹³ 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 Sandefjord¹⁴ og Elverum¹⁵ 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.¹⁶

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

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

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

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

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

¹⁶Merok, 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"?¹⁷

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-

¹⁷Ordet 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.

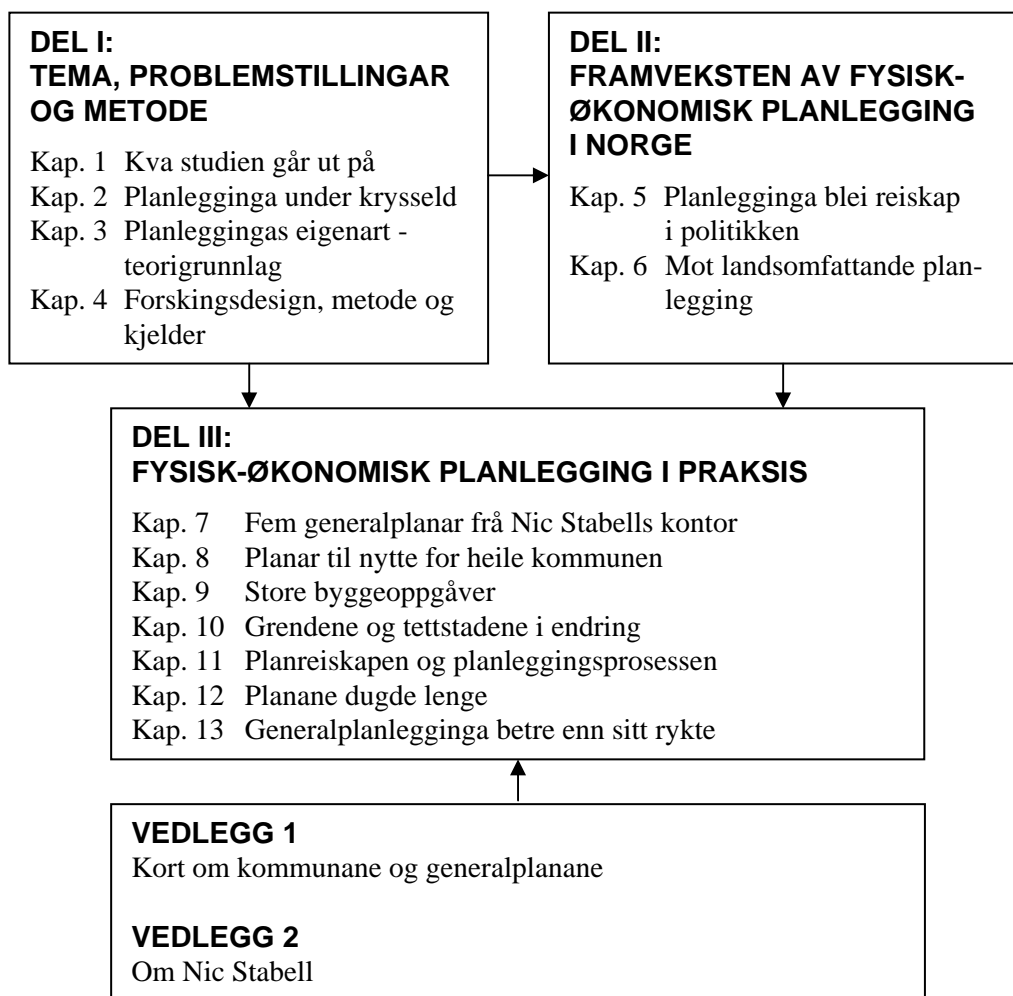
Kapittel 7 gjer greie for grunnlaget for planarbeidet i dei utvalde kommunane. I *Kapittel 8 og 9* er planinnhaldet på kommunenivået gjennomgått og drøfta. *Kapittel 10* tar spesielt for seg grendene og tettstadene. *Kapittel 11* gjennomgår planreiskapen og planprosessen. I *Kapittel 12* er nokre hovudtrekk 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*".¹ 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 studentopprøret 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,² og seinare tok han òg for seg regionplanlegginga etter 1965, landsdelsplanen frå 1972 og fylkes-

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

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

planane etter 1975.³ 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.*"⁴

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.*"⁵

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

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

⁵ 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 grunnleggande utfordringane for bygde-Norge kan ikkje løysast gjennom kommuneplanlegging.*"⁶ 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.⁷ 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...*"⁸

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.*"⁹ 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.¹⁰

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.¹¹

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

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

⁷ 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.

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

⁹ Skjeggedal, Terje (1988), s. 22.

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

¹¹ 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, ..."*¹²

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, ..."*¹³ 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."*¹⁴ 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-talet¹⁵ 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.¹⁶

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

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

¹³Skjeggedal (1988), s. 24.

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

¹⁵Langdalen (1994), s. 2.

¹⁶Fagerhaug, 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.¹⁷

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."*¹⁸ 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.¹⁹

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 1994.²⁰ 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."*²¹

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.²² 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.

¹⁷Furre (1991), s. 378.

¹⁸Langdalen (1994), s. 125.

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

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

²¹Ibid., s. 23.

²²Stugu, 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 1974.²³

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." ²⁴

Øyvind Thomassen har påvist at bilbruk og vegbygging var viktige element i planlegginga,²⁵ 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.²⁶ På 1960-talet blei det utarbeidd Norsk Vegplan som skulle samordne riksvegutbygginga i landet.²⁷ 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.²⁸ 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

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

²⁴Grunnutnyttingskomitéen for Trondheimsområdet (1962): *Grunnutnyttelsesplan for Trondheimsområdet*. Trondheim, s. 26.

²⁵Thomassen 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.

²⁶Langdalen (1991), s. 11.

²⁷Vegplankomitéen: "Norsk vegplan": Innstilling fra vegplankomitéen, avgitt 30. juni 1969.

²⁸Langdalen (1991), s. 11.

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

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.³⁰ 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."*³¹ 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."*³²

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.³³ 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."*³⁴ Regelverket

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

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

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

³²Langdalen (1991), s. 8.

³³Handegård (1978), s. 376.

³⁴Thuen, 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."*³⁵

Ekspertplanlegging

For innvikla og vitenskapleg

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 vitenskapleg og for lite praktisk retta.³⁶ 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."*³⁷ Han nemner særleg naturvitenskapleg måte å behandle byggehøgde, orientering og solvinklar på, vektlegginga av flyt og hierarki i trafikk mønsteret, og vitenskapleg 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.³⁸ 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."*³⁹ 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."*⁴⁰ Langdalen gjekk i rette med

³⁵Ibid., s. 421.

³⁶Nic Stabell i samtale med meg 5. mai 1997.

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

³⁸Ibid.

³⁹Langdalen (1991), s. 8.

⁴⁰Handegård (1978), s. 355.

påstanden om "*de bortkastede konsulentplanene, som ble liggende i skuffen*"⁴¹, 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.⁴² 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.*"⁴³ 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*.⁴⁴ 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.

⁴¹Langdalen (1991), s. 15.

⁴²Arge et. al. (1976):, s. 57.

⁴³Langdalen (1991):, s. 15.

⁴⁴Brox, 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 2000.⁴⁵ 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 skjele utover kommunegrensen med tanke på realisme i målsettingen ...*".⁴⁶ 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.⁴⁷

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.⁴⁸

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.*"⁴⁹ 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.*"⁵⁰

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

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

⁴⁷ Ibid., s. 207.

⁴⁸ Nic Stabell i samtale med meg 8. januar 1997.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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."⁵¹ Han uttrykte skepsis til funksjonsdelinga, eller sonedelinga, som blei brukt.⁵² Bak utsegnene låg ein diskusjon om dei svenske drabantbyane. Denne diskusjonen fekk ei norsk oppfylgning i undersøkinga av Ammerud der uheldige sosiale og miljømessige sider ved slik drabantbyutbygging kom fram.⁵³

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,...*".⁵⁴ 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*".⁵⁵ Han oppfatta omgjevnadene som kaotiske, og årsaka er "*at vi er blitt offer for tidens "krefter" og lar oss forføre av ferdighusenes "tilbud"*".⁵⁶ 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,*".⁵⁷

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁷St.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 sjølve 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.¹

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".² 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.

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

² 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.³ 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.⁴ 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.⁵ 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.⁶

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.⁷ 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-

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

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

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

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

⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ 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:¹¹

- 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.

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

⁹ 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.

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

¹¹ 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.¹² 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.¹³ 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.¹⁴ 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

¹²Friedmann (1987). Framstillinga mi bygger på Veggeland (1996).

¹³Veggeland (1996), s. 59.

¹⁴Ellefsen, 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.¹⁵ 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*",¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸ 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.*"¹⁹ 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.

¹⁵Saglie, 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.

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

¹⁷Sager (1991), s. 2.

¹⁸Friedmann (1987).

¹⁹Saglie (2000), s. 67.

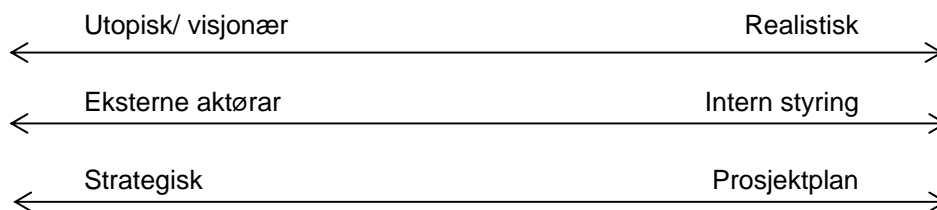
Tre dimensjonar ved planlegging

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*.²⁰ 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.

²⁰Saglie (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.²¹

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 sjølvstøtt ikkje skiljast skarpt frå andre disiplinær og saksområde i samfunnsplanlegginga. Arealplanlegginga hentar premisane sine frå, og gjev premissar til økonomisk, sosial og kulturell planlegging.²² 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.²³ 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.²⁴ 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.²⁵

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

²¹Langdalen, (1994), s. 17 f.

²²Ibid.

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

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

²⁵Fiskaa og Røsnes (1987), s. 11 f.

²⁶Needham, 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.²⁷

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.²⁸

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.²⁹ 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.³⁰

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

²⁷Fiskaa og Røsnes (1987), s. 2.

²⁸Ibid., s. 3.

²⁹Ellefsen (1985), s. 7.

³⁰Kalsaas, 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 distriktspolitikk, 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.³¹

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.*"³² 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.³³ 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-

³¹Kalsaas (1996), s. 4.

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

³³Fiskaa, 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.³⁴ 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 verdjar. 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.*"³⁵

Richard S. Bolan har drøfta planleggarrolla allment med utgangspunkt i eit skilje mellom teori og praksis.³⁶ 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 verdjar, og med utgangspunkt i fagets teorigrunnlag. Teoriane er både allmenne for faget, "*abstrakt teori*", og spesiфикke for praktisk planlegging, "*bruksteori*". Dei er del av fagets kunnskapsgrunnlag og kultur, og spesiфикke 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.³⁷ 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.³⁸ Refleksjon i handling kan samanliknast med det andre kallar "*taus kunnskap*" eller "*erfaringskunnskap*".

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

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

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

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

³⁸Bolan (1980), s. 271.

Allment kan ein skilje mellom fire ulike roller i offentleg planlegging og forvaltning; *politikar, forvaltar, planleggar og forbrukar*. Rollene er langt på veg gjevne ut frå det systemet dei er delar av.³⁹ Etter ein "idealmmodell", som planprosedyrane i bygningslova av 1965 bygde på, er vekta lagt på kommunikasjon mellom planleggar 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.⁴⁰ 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.⁴¹

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.⁴² Dette er ein hovudgrunn til at det etter kvart kom krav om brei medverking i planprosessen. Planlegginga kunne ikkje lenger vere eit spel mellom planleggarar 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

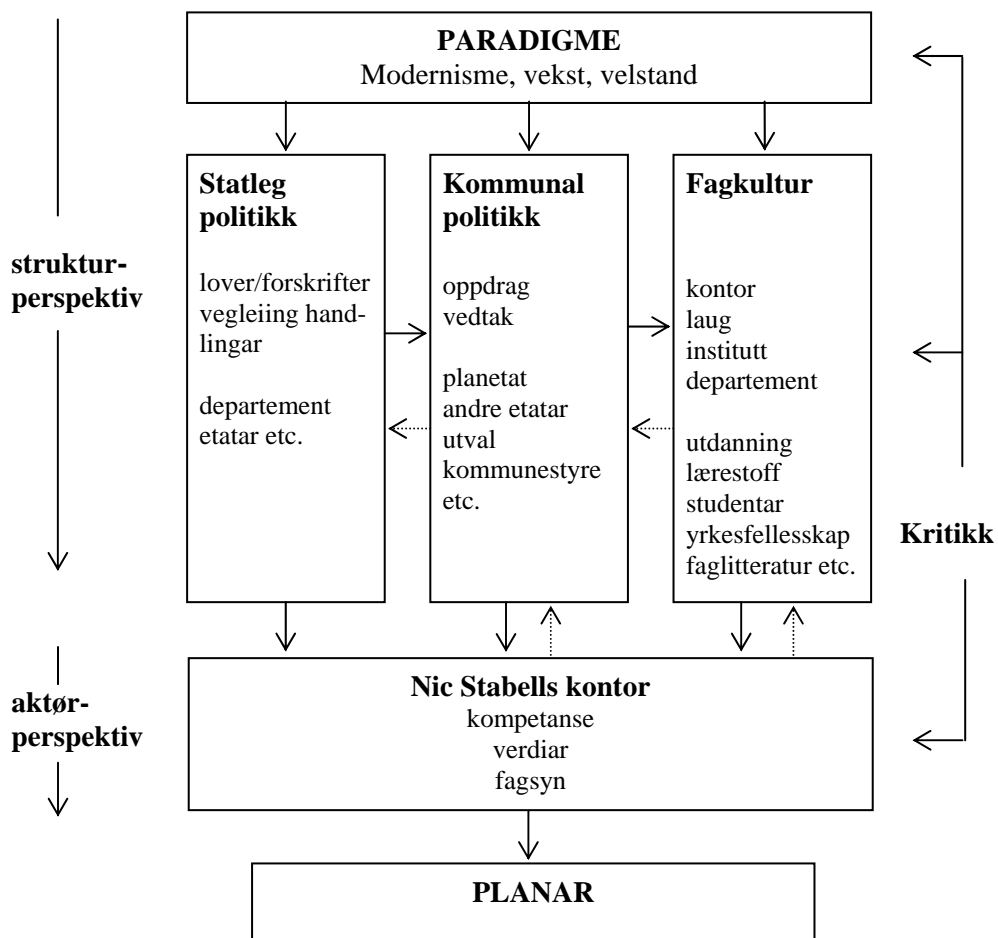
³⁹Baldersheim, Harald (1977): "Interesser og politisk-administrativ organisasjon". I *Plan og arbeid* nr. 5/1977.

⁴⁰Mydske (1978), s. 4.

⁴¹Langdalen (1994), Oslo, s. 31.

⁴²Ibid., 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 først 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.⁴³ 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 påverkinga 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.⁴⁴

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.

⁴³Folkesdotter, 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.

⁴⁴Giddens, 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 politikkane 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."*¹ 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 forskninga 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.

¹ 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.² 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.³

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.*"⁴ Men det er ingen grunn til å knyte ek-

² Dahl (1988), s. 83 f.

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

⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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 grunnleggjande 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.⁸ 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.⁹ Eksempelstudiar kan ha karakter av å vere anten utforskande, skildrande eller forklarande, sjølv om det her kan vere overlappingar.¹⁰ 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.¹¹

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

⁶ Mo (1997), s. 40.

⁷ Ibid.

⁸ Dahl (1991), s. 123.

⁹ Ibid., s. 124 ff.

¹⁰ Yin (1994).

¹¹ 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.¹²

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.¹³ 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.*"¹⁴ 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.

¹²Ibid.

¹³Ibid.

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

Tolkingssspørsmål

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 egne 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 egne 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.¹⁵ I hermeneutikken gjeld nokre grunnleggande reglar, eller retningslinjer for tolking.¹⁶ For å unngå at ein ukritisk projiserer egne, kanskje heilt tilfeldige, forståingar inn i eit materiale, må ein vere medviten den forståinga ein tolkar ut frå. Det gjeld egne 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 egne grunngevingar og tolking av desse, konsekvensar av handlingar, og kausale teoriar om danning av intensjonar.¹⁷ 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.

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

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

¹⁷Langmyhr (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.

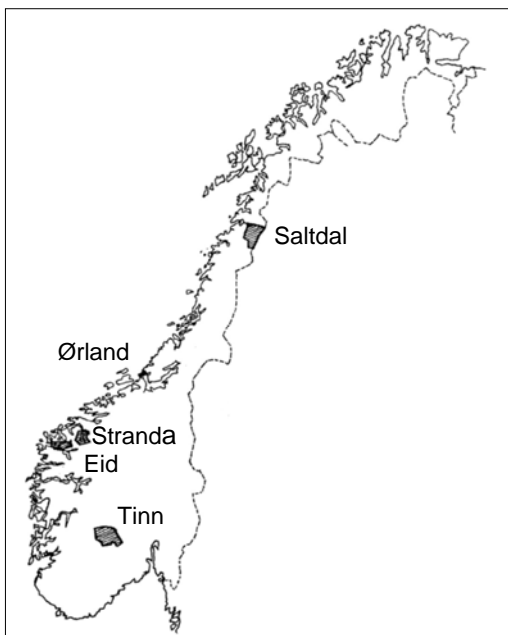
Samanheng mellom planar på ulike nivå

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 km². 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 km². 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, Sunnlyvsfjorden og Geirangerfjorden. Kommunen blei 1. januar 1965 slått saman med Sunnlyven og har eit samla areal er ca. 860 km². 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 Sunnlyvsfjorden 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 Sørum. 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 km². 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 km². 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.¹⁸

¹⁸Referat 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*.