

PLANLEGGERPROFESJONENS UTVIKLING GJENNOM DE SISTE HUNDRE ÅR¹

Hundreårsjubileet til Norsk Bolig- og Byplanforening gir inspirasjon til å dra frem noen utviklingstrekk i norsk planleggerprofesjon i lys av denne foreningens interesser og virke. Foreningen la selv vekt på både å ha en forankring i norsk praksis og samtidig hente erfaringer og inspirasjon fra internasjonale kilder. Opplysning og påvirkning overfor allmennheten og de styrende sto sentralt i arbeidet. Forståelse for behovet for boligreisning og planlegging samt praktiske løsningstiltak var alltid i fokus og fremført på en måte som samfunnsutviklingen ga muligheter for. Disse egenskapene finner vi også trekk av i vår egen tid. Men har dagens planleggere det samme fokus og glød?

Rolf H. Jensen er pensjonert planlegger og rådgiver. Han har tidligere vært professor ved Institutt for by- og regionplanlegging, NTH i Trondheim, leder for byutviklingsavdelingen ved Oslo Byplankontor og kommunaldirektør for kultur og byutvikling i Oslo kommune, ansatt i Asplan Viak og drevet eget firma.

Av Rolf H. Jensen

Røttene til den moderne fysiske planleggingen er mange (1). Da Norge beveget seg inn i 1900-tallet hadde planleggingen elementer fra folkeopplysning, kunnskap om sosiale forhold, oppmerksomhet overfor sunnhet og sikkerhet, og virkemidler for å fange opp slike elementer gjennom fysiske inngrep og løsninger. Boliger for arbeidere sto sentralt. Lovverk fantes, men var mangelfullt. Planleggerprofesjonen hadde beveget seg fra militære ingeniørers oppmåling til mer forståelse for byregulering, gjerne med utenlandske impulser og forbilder. Klassiske forbilder, utopisme og revisjonisme var kjent blant noen få. Byreguleringen skulle ta hensyn til trygghet, sunnhet, effektivitet, trivsel og estetikk. Den var både kunst og håndverk. Rutenettsreguleringen møtte motstand fra tilhengere av middelalderens bygater og plasser.

Etter Ålesundbrannen i 1904 strømmet det til med arkitekter som bidro til planlegging og gjenoppbygging. Løsrivningsåret 1905 brakte betydelige

impulser til byregulering gjennom viktige foredrag både i Oslo og Trondheim. At samfunnets rammer også avspeiles ved sterk oppfordring til offentlig og privat samarbeid er ikke uventet, og denne dimensjonen har eksistert med ulik form og styrke til våre dager. De første byplankonkurransene i Bergen og Trondheim var viktige. For det første kunne internasjonal (nordisk) ekspertise hentes inn. For det andre fikk man konkrete løsninger for konkurranseområdene. For det tredje inneholdt løsningene datidens praktiske svar på de utfordringene man sto over for. Og for det fjerde tjente konkurransene som grunnlag for allmenn oppmerksomhet om behovet for forbedringer i byene.

Dannelsen av Norsk Forening for Boligreformer

Opptakten til og dannelsen av *Norsk Forening for Boligreformer* (NFB) i 1913 var ingen tilfeldighet. Reaksjonene etter boligkrakket i Oslo i 1899 med dønninger i andre byer, førte etter kort tid til stor mangel på boliger. Trangboddhet og dårlige sanitære forhold *både* i byer og på landet, slik ulike boligundersøkelser hadde dokumentert, skapte et nasjonalt grunnlag for handling. Deltakelse i inter-



Den store bybrannen i Ålesund i 23. januar 1904 ødela ca. 850 hus og mer enn 10.000 mennesker ble husville. Etter brannen fikk ålesunderne hjelp fra hele landet – og også fra utlandet, særlig fra Tysklands keiser Wilhelm II. Det strømmet til med arkitekter som bidro til planlegging og gjenoppbyggingen, og bykjernen ble gjenreist i form av murbygg i jugendstil. (Foto: K. Engvik/Arkivverket)

nasjonale bolig- og byplankonferanser ga også grunn for nasjonal bevisstgjøring, og deltakere fra Norge sørget for at innhold i konferansene ble kjent og skapte engasjement for forbedringer i vårt eget land. Impulser som *hagebybevegelse* og *egne hjem bevegelse* var likeledes kjent.

Med ansettelsen av Christian Gierløff som generalsekretær i foreningen og med statlige bidrag til arbeidet kunne boligsaken reises for fullt over hele landet. Arbeidet ble drevet med glød og kunnskap, og moderne virkemidler som kart med illustrasjoner, lysbilder, og til og med film ble benyttet. I påvirkningsarbeid overfor leg og lærd deltok mange profesjoner, blant annet jurister og leger. Men i praktisk utviklingsarbeid for boliger og byregulering ble arkitektene de toneangivende gjennom sin evne til å fremstille konkrete løsninger. Ingeniører ble trukket inn for tekniske detaljer knyttet til vei, vann og avløp.

Norsk Byplanforening ble stiftet i 1919 (som en gruppe under Polyteknisk forening) i et forsøk på å styrke kvaliteten på byplanlegging rundt om i byene. Stifterne var mange av de samme personene som var aktive i NFB, og foreningene samarbeidet. For å oppnå medlemskap skulle den faglige kompetansen godkjennes. I praksis fikk foreningen aldri mange medlemmer. Opplysningskriftet *Boligsak i by og bygd* ble utgitt fra 1916 med vekslende omfang og hyppighet. Med vanskelige økonomiske tider og politisk oppfatning om at boligsaken nå var erkjent og under offentlig behandling, opphørte etterhvert den økonomiske støtten og Gierløff mistet sin stilling. De to foreningene ble slått sammen i 1963 (2).

Boligsak og byregulering smelter sammen i 1920- og 30-årene, og overordnet planlegging introduseres

Boligreising sto sentralt i hele landet og flere ledet an i arbeidet. Etter første verdenskrig var boligman- gel for alvor blitt en politisk realitet. Enkelte byer måtte tre inn med egen produksjon av bygnings- materialer og bygging av boliger. I 1920- og 30- årene fikk man flere fremragende eksempler på kommunale boliger i de større byene. Etter hvert ble boligselskaper dannet, og særlig OBOS (etablert 1929) fikk stor betydning. De overtok også rollen som Oslo kommunes virkemiddel i boligsaken. Flere profesjoner medvirket i denne utviklingen – også jurister og økonomer, selv om arkitektene sto for planene. Mange norske byer var i denne tiden opp- tatt av byutvidelser og oppkjøp av store arealer ikke minst med tanke på boligreisning. Dette ser ut til å ha skjedd uavhengig av politisk sammensetning i kommunene.

Mens røttene til moderne fysisk planlegging hadde innslag av mange profesjoner, så skjedde det en «profesjonalisering» og «sektorisering» i første



halvdel av 1900-tallet. Omfattende planer for havne- utbygging og transportløsninger lå under ingeniø- rers lederskap, mens arkitektene etablerte et hege- moni i byplanleggingen.

For arkitektene var det naturlig å behandle byg- ninger og regulering integrert og sammen med sine forståelser av landskap og sosiale forhold. En rekke byplaner så dagens lys i denne tiden (3). Spennin- ger mellom nasjonale tradisjoner og internasjonal påvirkning beriket og skapte motsetninger. Allerede tidlig i 1920-årene introduserer professor Sverre Pedersen begreper som distriktsplanlegging og regi- onal planlegging. Han lager også en plan for Hamar (1922) som tar med seg områder i nabokommunene Vang og Furnes. Men det var nok først med Harald Hals sin «Fra Christiania til Stor-Oslo» (1929) med regionale analyser, og som ble ført videre til «Gene- ralplan for Stor-Oslo» (1934) at overordnet planleg- ging vokste frem hos oss.

Med introduksjon av *funksjonalismen* begynte

Kommunale boligområder med høy kvalitet ble bygget ut mange steder i mellomkrigsperioden. Bildet viser innvielsen i 1930 av den monumentale llatrappen i det kommunale boliganlegget på Ila i Oslo. (Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek)

en helt ny tilnærming hvor selve samfunnet skulle endres. Impulsene fra utlandet var sterke, og ønsker om samfunnsendringer kunne gi radikale løsninger. Nye boligløsninger skulle gi kvinnen nye muligheter gjennom fellesløsninger med moderne hjelpemidler og ny organisering av bygninger. Helt nye byplanprinsipper ga konkrete eksempler, for eksempel forslag om totalsanering av Grünerløkka (1936) som reguleringsvesenet i Oslo sto bak. Men selv «mesteren» professor Sverre Pedersen skisserte funksjonalistiske løsninger for bryggerekken i Trondheim og andre prosjekter. Fanebærere var imidlertid de unge radikale arkitektene, og for byplanleggingen ble Erik Rolfsen ledende. Han skisserte prinsippene for det nye Oslo med høyhus i sentrum, industriområder i bunnen av Groruddalen og boliger langs åssidene. Men allerede i slutten av 1930-årene ga han uttrykk for at også karrébygging med store grønne bakrom var en god løsning.

Krigsårene 1940–45 ble kanskje viktigere enn vi har trodd

Umiddelbart etter krigsutbruddet ble *Brente steders regulering* (BSR) etablert med tanke på gjenoppbygging. Sverre Pedersen ble leder for kontoret. For byer som var bombet ble det laget byplaner etter norsk tradisjon og med norske arkitekter. Tross faglig motstand og kritikk rett etter krigen, ble de fleste av disse planene anvendt i praksis. Ettersom mange arkitekter flyktet til England og Sverige og var faglig aktive der, fikk de nye impulser og inspirasjon til tiden etter krigens slutt. Mens Tyskland før krigen hadde vært en hovedforbindelse for planleggere, selv om også andre land som England var betydningsfulle, så medførte krigen en total omveltning til nyorientering mot Sverige, England og etter hvert mer og mer USA. De politiske rammebetingelsene for gjenreisningen som ble formet i utlendighet, ble satt i kraft i etterkrigstiden.



Brente steders regulering sitt forslag til gjenoppbygging av Steinkjer, 1943. Her Kongens gate, byens hovedgate. BSR laget forseggjorte reguleringsplaner med blant annet akvareller som viste de planlagte bystrøkene. (Illustrasjon: BSR/Steinkjerleksikonet)



Byggingen av Norsk Jernverk i Mo i Rana ble vedtatt av Stortinget i 1946. Det skulle gjøre Norge mer selvforsynt med stål og bidra til styrking av Nord-Norge. Verket ble satt i drift i 1955, men den malmbaserte stålproduksjonen ble avviklet i 1989. Gjenreisningen og industrialiseringen etter krigen av vår nordlige landsdel var inspirert av økonomisk planlegging, blant annet det amerikanske Tennessee Valley Authority, etablert i 1933 som del av president Roosevelts «New Deal»-politikk for å utvikle og modernisere en tilbakestående region. (Foto: Mittet)

Etterkrigstidens gjenreisning – økonomisk utvikling

Historiker Øyvind Thomassen (4) vier oppmerksomhet til den teoretiske utviklingen av økonomisk planlegging som skjedde i 1930-årene ved Universitetet i Oslo, knyttet til økonomen John Maynard Keynes, og eksempler på industrielle utviklingsprosjekter som Tennessee Valley Authority (TVA) og som særlig Arbeiderpartiet knyttet seg opp mot. Thomassen viser at nettopp denne utviklingen gjennom ledende partimedlemmer i Arbeiderpartiet bidro til at gjenreisningen konsentrerte seg om økonomisk utvikling. Det nasjonale nivået kom i fokus, selv om den økonomiske «områdeplanleggingen» lagt til fylkesnivået skulle ha en mer lokal tilknytning. Økonomene fikk i denne situasjonen en ledende «planleggerrolle», tross lite praktiske resultater på fylkesnivået. Nasjonale interesser knyttet til industrireisning og økonomisk utvikling ga imidlertid konkrete fysiske resultater som for eksempel byggingen av jernverket i Mo i Rana. De økonomiske rammevilkårene fra nasjonalt nivå ga likeledes lokale rammer og føringer, ikke minst for boligreisningen.

Fysiske planleggere hadde reist til våre nordlige landsdeler – særlig Finnmark, for å delta i praktisk gjenoppbygging. Arkitekter var førende i dette arbeidet, og de prøvde også tidlig å innføre et regionalt perspektiv. Følgelig ønsket de å integrere fysiske, økonomiske og sosiale forhold i regionplanleggingen under arkitektens ledelse. Men denne tilnærmingen nådde ikke frem politisk, og plankontorene ble etter hvert nedlagt. Forsøket på å la BSR få en tilsvarende omfattende integrerende oppgave feilet også. Arkitektene tapte foreløpig kampen om hegemoniet på dette overordnede nivået, som de mente seg selvskrevet til.



Det er grunn til å merke seg denne situasjonen hvor nedfelling av nasjonal økonomisk styring til regionalt nivå, og den fysiske planleggingens forsøk på å nå ut over kommunene, ikke maktet å finne felles grunnlag. Både organisatorisk tilhørighet i det politisk-administrative system, fokus for de respektive tilnærmingene, og de ulike faglige forankringene, ledet til dette – og satte varige spor.

På det lokale nivået, derimot, var det fortsatt byplansjefer med arkitektbakgrunn som dominerte. Det var behov for en omfattende boligbygging etter krigen, og med oppretting av *Den Norske Stats Husbank* i 1946 (med forarbeider allerede på siste del av 1930-årene) og med kommuners muligheter for ekspropriasjon av arealer der frivillig salg ikke førte frem, ble lokale løsninger på boligbyggingen gjennomført. De fleste av våre større byer bærer fortsatt preg av denne boligreisningen med «husbankboliger» (typetegninger) og nye utbyggingsfelter i ytterkanten. Drabantbyer i Oslo, Bergen, Trondheim m.fl. er tydelige eksempler. Men «husbankboliger» finner vi eksempler på over hele landet. Boligreisning gjaldt både by og land. Arbeidet med å skaffe nye boliger til folk overskygget de fleste andre forhold. Men gode planleggere sørget også for at man fikk innslag av «grøntplaner» og at forbindelsen mellom de nye utbyggingsområdene og sentrum fikk oppmerksomhet. Men sentrumsområdene sakk akterut.

Frem til den nye bygningsloven kom i 1965, var planleggerprofesjonen blitt delt i to hovedgrupper. De fysiske planleggere beholdt lederskapet i kommunene, mens økonomene hadde fått lederskap på nasjonalt nivå. Mellomnivået var lite utviklet og områdeplanleggingen avvirket. En aktiv stat som vil

styre må ha en organisering og et lovverk som gjør dette mulig. Den nye bygningsloven må ses på bakgrunn av både dette ønsket og de fysiske planleggeres ønske om større innflytelse på den fysiske utviklingen i landskapet, som de var eksperter på.

Ny giv for fysisk planlegging med bygningsloven av 1965, planleggerrollen endres for alltid

Landet trengte ny planlovgivning, og med innføringen av Bygningsloven av 1965 fikk vi vår første landsdekkende lov hvor både *alle arealer* skulle trekkes inn og kommunene ble *pålagt* å planlegge. Hele landet skulle innskriveres i planlegging, fra nasjonalt gjennom regionalt til lokalt nivå! I denne planleggingsoptimismen ble, i tillegg til kommunale plantyper, også regionplanlegging og landsdelsplanlegging gjennomført. Sistnevnte (som ikke var forankret i loven) medførte omfattende registreringer og analyser, men realisme og gjennomførings-evne var altfor svak. Likevel ønsket styresmaktene både en hierarkisk og rasjonell oppbygging av planleggingen. Helhetlig koordinering var målet. Men sektorlovgivningen var fortsatt sterk og regionplanleggingen snublet gang etter gang stilt opp mot kommunenes egeninteresser. Selv ikke etter at regionbegrepet kunne erstattes av fylkesnivået etter reformene i første del av 1970-årene, endret dette seg – velkjent fortsatt i planlegging.

Politisk styring av planlegging

Planleggingen skulle nå fullt og helt styres av de folkevalgte. Ekspertisen som fagplanleggeren representerte, skulle bistå i å omsette politiske ønsker og mål gjennom egnede virkemidler – som skulle være planene. Men makten i prosessene var formelt fast-

I de større byene våre var boligreisningen etter krigen preget av husbank-finansierte boliger og kooperative boligbyggelag. Bildet viser litt av bebyggelsen på Lambertseter, påbegynt 1951. (Foto: Oslo Museum)

lagt i loven, og ekspertisens rolle mindre entydig forankret i en bestemt fagretning – slik også utviklingen de siste 50 årene har vist i praksis.

Planleggenes Eldorado

For planleggere var dette en «gylden tid», med stor optimisme. Konsulentfirmaer for planlegging vokste frem og bisto der kommuner manglet kompetanse. Planlegging skulle bygge på vitenskap og rasjonelt grunnlag – forskning hadde høy status, og Norsk institutt for by- og regionplanlegging (NIBR) ble opprettet. I nordisk samarbeidsånd og med politisk interesse ble Nordiska institutet for samhällsplanering (Nordplan) skapt med både etterutdanning og forskerutdanning. Mange norske planleggere dro nytte av institusjonen. Nå ble tverrfaglighet etterstrevet i planlegging (noe som etter kort tid førte til diskusjon om forskjellen mellom tverrfaglighet og flerfaglighet).

Utdanning i planlegging ble spredt utenfor de tidligere sentra og utviklet sine egne profiler på tilbudene. Innhold i planer ble stadig utvidet. I tillegg ble forståelse av prosess og juridiske sider ved faget viktig. Det medførte behov for nye fagkompetanser. Det var ikke lenger selvsagt at arkitekter ledet planarbeidet i kommuner. Kortvarige forhåpninger til sosiologers og filosofers kunnskap om «det gode liv» og dermed som teamledere, falt bort. Men fortsatt sto «planlaging» sterkt og staten maste på kommunene om å fullføre generalplaner. I fylkene ble det opprettet utbyggingsavdelinger (1966) med en troika av arkitekt, ingeniør og økonom. Fra før fantes det veisjefer og landbrukssjefer i fylkene. Alle disse skulle også samhandle for planlegging og bistand til kommuner.

Velstand og modernitet

Bilismen var på fremmarsj med vekt på frihet i valg av bosted og arbeid. Transportanalyser hvor alternative arealutnyttelsesmønstre ble testet mot ulike transportnett ved hjelp av matematiske modeller, kjørt gjennom de nye regnemaskinene, ble hilst velkommen som ekspertgren. Transportarbeid (i personkilometer) skulle minimaliseres. De fleste transportanalysene førte imidlertid til avvísning og valg av mer trinnvise løsninger. Dessuten kom det viktige impulser fra England med vekt på vern av historiske byer (Traffic in towns). Trafikkstøy ble erkjent og anvisninger på botemidler gitt. Randbebyggelse langs riksveier ble studert, og trafikk-sikkerhet kom i fokus med vekt på differensiering og separering av trafikkanter. Her viste Sverige (SCAFT) vei, senere også byen Delft i Holland. Planleggeren var fortsatt internasjonalt orientert.

Økonomiske analyser for optimalisering av ressursbruk ble anvendte verktøy, og nytte-kostnad analyser ble et verktøy for prioritering. Norsk

Vegplan 1 (1969) ble til med forsøk på dynamisk programmering. Samfunnsvitenskapene kunne bruke regnemaskinene til analyser av befolkningsutvikling og statistikk av ymse slag. Innflytelsen fra den anglo-amerikanske faglige verden samt Sverige, var total. Avanserte sammenlikningsteknikker basert på pengeverdier, andre kvantitative størrelser og mer subjektive vurderinger, fikk inntog i planleggingen. Planleggeren kunne nå ha bakgrunn fra mange forskjellige fag, kompleksiteten var stor og utfordrende på overordnet nivå; arkitektenes hegemoni var brutt. For reguleringsplaner opprettholdt imidlertid arkitekter ennå en tid et fortrinn.

1970-årenes mangfoldige uttrykk

Innføringen av generalplaner i kommunene gikk meget tregt. Det var flere grunner til det, blant annet mangel på fagfolk og manglende oppslutning både fra politikere og allmennhet – *fordi de ikke kunne se nytten i forhold til innsatsen*. Men også mangfoldet i samfunnsutviklingen og de betydelige brytningene som avtegnert seg, er viktig. Fra offisielt hold skulle det legges mer vekt på ressurser og deres bruk. Vekst og vern var føringene. «Bensinkrisen» og den økonomiske krisen ved inngangen til 70-årene understreket dette. Ny kunnskap skulle innpasses i planer. Igjen sto jordvernet sterkt, og strandplanloven ble innført (1971). Viktige folkeaksjoner med Mardøla-aksjonen (1970) og Altaelva-aksjonen i 1978 satte dype spor.

Men også folkebevegelser som *Framtiden i våre hender* og inspirasjoner fra «økosofien», bidro. Folk ble mer opptatt av sin lokale tilknytning, fra trussel om flytting til barns forhold i nærmiljø. Vi fikk Ammerud-rapporten med sitt vellykkede opprør mot høyhus. Norsk Vegplan 2 (for tettstedene) skulle gjennomføres med lokalmiljø i fokus (1973–75), og prosjekter som Aksjon skolevei (1979–80) ble populære. Befolkningens medvirkning skulle styrkes.

Tvil og brutte forventninger

Det gikk forholdsvis kort tid før alvorlige spørsmål og tvil begynte å melde seg. Kanskje hadde man hatt for store forventninger til at kommunens generalplanlegging skulle utløse vekst, forbedringer og trivsel. Det ble stilt spørsmål ved «harddata planleggingen». Mykere perspektiver, slik for eksempel kvinnebevegelser sto for, ble etterlyst. Planleggingens reelle praksis med vekt på partiell og trinnvis gjennomføring, særlig i mindre kommuner, ble også langt mer preget av kommunikasjon mellom parter og løsninger basert på felles aksept. Mange kommuner hadde mer behov for tiltak som kunne opprettholde bosetningen enn arealanvisninger for lokalisering av ulike funksjoner. Kritikkk ble reist mot departementets tidshorison for generalplanleg-

gingen, og for manglende forståelse for lokale forhold som ikke kunne løses av generalplanens «mønster».

Flere forhold inntraff samtidig og medvirket til dette. Gjenreisningstiden ebbet ut og vi gikk inn i en mer «pluralistisk» tid hvor individers ønsker og preferanser sprikte. Omfattende urbanisering med tilsvarende fraflytting fra distriktene skapte betydelig oppmerksomhet i opinionen og politikken, og skapte usikkerhet og splid blant planleggere (5). Dønninger fra «68-ere» med kritikk av kapitalismen og vårt eget samfunn, påvirket særlig ungdom og studenter. Planleggere skulle arbeide direkte med folket; moteekspertise og en viss «anti-urbanisme» fikk gjenklang. Trianglet med forbindelser mellom de tre P-ene (politikere – planleggere – publikum) ble diskutert.

Samtidig ble teori om og for planlegging introdusert i Norge gjennom Andreas Faludis artikkelsamling (1973). Samlingen viste at rasjonalistisk (synoptisk) planlegging slett ikke var enerådende og

hensiktsmessig i alle sammenhenger. Redaktøren selv, derimot, argumenterte for denne type planlegging, slik også de fleste planleggere var opplært til og fortsatte med, og slik systemet også krevet. Planleggingsteorien styrket dermed innførte prosesser, organisasjon og styring hos de fleste. Avvik ble oversett, men kunne likevel spores noen steder i praksis.

For oss som arbeidet med studenter ble svingningene markerte. Med opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972 og sterkere vekt på miljøaspekter, ble planleggingsundervisningen preget av oppmerksomheten om menneskenes uheldige atferd (*Rachel Carson: «Silent Spring»*) og klodens begrensninger (*Jørgen Randers m.fl.: «Limits to Growth»*). Tverrfaglige tilbud ble formet ved Universitetet i Trondheim (Kommit). Men konkurransen fra konstruksjonsfagene i den nye oljealderen slo likevel inn for alvor. Oppmerksomheten om planlegging tapte terreng.

Byfornyelsen startet med ønsker om totalsanering og nybygging, noe som etter hvert møtte motstand både fra beboere og fra planleggere. Bakklandet, Trondheims første forstad, ble på 1960-tallet foreslått sanert for å gi plass til en innfartsvei, men etter omfattende protester og aksjoner utover på 1970-tallet ble planene skrinlagt. (Foto: Wikimedia)



Gro Harlem Brundtland var statsminister da den nye planleggingsloven ble fremmet for Stortinget våren 1981 og vedtatt mot de borgelige stemmer. Loven innførte det såkalte speilvendingsprinsippet, det vil si at alt ble forbudt med mindre det eksplisitt var tillatt i loven, og den ga det offentlige full styring. Etter at de borgelige vant valget høsten samme år, og Kåre Willoch overtok som regjeringssjef, ble loven trukket tilbake. Det ledet frem til den noe «mykere» planleggingsloven av 1984. (Foto: Scanpix)



Konsekvensanalyser

Impulsene fra USA og England knyttet til konsekvensanalyser (KA) skapte nye forventninger hos planleggere. Her skulle «alle» forhold tas inn. Oppmerksomhet om «mykere data», naturressurser og økologiske sammenhenger ble styrket. Den første fasen av innføring i vårt land ble preget av teknikker for analyser. Noen planleggere ønsket å bruke KA for å styrke sitt fagfelt (Vegvesenet), og enkelte planleggere så ut til å påberope seg suveren ekspertise som «overplanlegger» (påvirket av USA) med egen forening. Konsekvensutredninger ble utropt til «fasit» etter sjekk, kontroll og etterprøving av tiltak – og gjerne planer også. Først etter lang tid og etter krav om tilpasning til EU-bestemmelser, fikk utredningene den plass de bør ha, integrert i selve planleggingen.

Drabantbyer og byfornyelse

Boligreisingen fortsatte over hele landet i samme spor som tidligere, og departementet oppfordret kommunene til å utarbeide boligprogrammer. Drabantbyer skjøt opp rundt i Oslo og i andre større byer. Standarden på disse ble stadig forbedret etter som økonomi og erfaringer tillot det. Leilighetsstørrelser ble både større og mer varierte. Høyhus møtte

motstand, og livet på landsbygda ble ofte forherliget. Viktig også var det at byfornyelse i eksisterende boligmasser kom i gang for alvor. Egen lov hadde vi hatt fra 1967, men praktiseringen hadde gått langsomt. Byfornyelsen startet med ønsker om totalsanering og nybygging. I Oslo ble Enerhaugen det siste eksemplet på totalsanering. Tiltaket ble vedtatt alt i 1947, men først gjennomført i 1960–65, med stor motstand også blant planleggere. Trondheim fikk sin kamp knyttet til saneringsplaner for Bakklandet. Byfornyelsen ble etter hvert omdiskutert i forhold til standard, eksisterende beboeres og gårdeieres rettigheter, kommunens styring etc. Men byfornyelsen gjennomførte nødvendige løft i bestående bygningsmasse som vi fortsatt har glede av. Planleggere var sentrale aktører.

Styringsiveren fortsetter

Gjennom 1970-tallet ser vi fire hovedretninger: 1) Det er økt statlig styringsvilje, men den forplanter seg i to retninger. Den ene er arbeidet med lovverk som kulminerer med forslag til ny planleggingslov (1978) hvor alt ble forbudt med mindre det var tillatt i loven. Det andre er større vektlegging av informasjon og veiledninger til kommuner og allmennhet. 2) Lanseringen av loven blottstilte med

større kraft enn før spenningene mellom politiske partier og endringer i samfunnsutviklingen med påvirkninger utenfra. 3) Sterkere engasjement i plansaker gjennom folkebevegelser og lokalt engasjement med vekt på ressurstenkning, opprettholdning av bosetting, og myke verdier. 4) Fortsettelse av planlegging og gjennomføring etter «business as usual».

Individet og «markedet» markerer seg i 1980-årene

Forslag til ny planleggingslov fikk en omstridt fødsel. Den ble først fremmet for Stortinget våren 1981 og vedtatt mot kraftig borgelig motstand mot «speilvendingsprinsippet». De aller fleste planleggere støttet loven, den ga det offentlige full styring. Noen få planleggere stilte spørsmål om både hensiktsmessighet og etikk. Vi så tydeligere en politisk «kløft», også avspeilet i allmennheten. Da de borgelige vant valget samme år og Willoch ble regjeringsjef, ble loven trukket tilbake og revisjonsarbeid påbegynt. Det ledet frem til planloven av 1984. Den hadde imidlertid beholdt en rasjonalistisk altomfattende profil, noe oppmyket.

NIBR (6) fortsatte sitt altomfattende koordineringsarbeid med ROP-modellen (resultatorientert planlegging og budsjettering). Grunnidéen var å samle og samordne eksisterende planformer og -rutiner i en integrert planleggingsprosess. Etter hvert ble det også prøvedrift i Spydeberg kommune. Begrepet *samfunnsplanlegging* hadde vært lansert uten hell i slutten av 1960-årene, men var nå akseptert. Miljøverndepartementet hang seg etter hvert på og boka «Planlegging og handling» ble utgitt i 1990.

Parallelt skjedde dramatiske endringer i samfunnsutviklingen. Ut fra praktiske erfaringer i mindre kommuner og bevegelser i samfunnet med vekt på medvirkning og dialog ble «*forhandlingsplanlegging*» lansert. NIBR utviklet sin «Arbeidsbokmetode» til praktisk bruk for nærmiljøplanlegging. Felles innfallspunkt var ønsker om mer direkte medvirkning fra ulike parter hvor bruk av forhandlinger og mekling kunne innføres i et regulativt system. Praktiske eksempler knyttet til avveining mellom byutvikling og havneforhold i Oslo, viste at fremgangsmåten kunne brukes med hell. Planleggeren kunne være både forhandler og megler.

I England hadde Thatcher kommet til makten (1979) og ble sittende gjennom hele 80-tallet. Reagan ble president i USA (1981) og satt i to perioder. Begge sto for en drastisk nyorientering med vekt på liberalisme og markedskreftene, samt individet i sentrum. Tilsvarende vinder traff vårt land. Høyres politikk fulgte i kjølvannet, og Fremskrittspartiet som var stiftet i 1973 som protestparti, fikk først nå mer politisk makt. Konvensjonell planlegging ble utsatt for sterk kritikk fra politisk hold.

Flere steder i utlandet førte dette til sterk reduksjon i, og til og med nedleggelse av plankontorer. Planleggerne var ikke i takt med politisk flertall og respekterte etter disses oppfatning da heller ikke demokratiet.

Governance tvinger seg frem

Selv opplevde jeg sjelsettende hendelser i Oslo under det første borgelige byrådet. Byrådslederen så på byplankontoret som den «hemmelige» politiske makt og en trussel. Han understreket at planleggere skulle være faglige rådgivere til beslutningsfattere – uavhengig av politisk farge. Det kom som et sjokk, men burde egentlig ha vært en selvfølge for planleggere. Gjenreisningssamfunnets enhetstanker og profesjonens kjerneverdier var imidlertid blitt fanget inn i sitt nett fra tidligere tider – nemlig sterk tro på offentlig styring og «gjennomføring». Nå ville politisk ledelse at markedet skulle løse mer fordi markedet både møtte den til enhver tid gjeldende etterspørsel hos folk og best ga de kreative løsninger man ønsket. Dessuten, og det viste seg vel så viktig i praksis, måtte kommunen begrense sitt økonomiske engasjement, spare og finne andre måter å løse oppgaver på. Troen på hierarkiske organisasjoner hadde også fått en knekk til fordel for flatere ledelse og bruk av nettverk. Allmennhetens tiltro til det offentlige hadde likeledes for lengst slått sprekker – det kunne åpnes for private løsninger. Det gjaldt selvsagt New Public Management (NPM) med målstyring og «benchmarking».

Da jeg som kommunaldirektør i et foredrag for planleggere påsto at offentlige planleggere måtte lære seg å formulere både røde, grønne og blå planer, var reaksjonen jeg fikk: Hva med en brun plan? Viktig nok, for det vil gå på den enkeltes etikk (slik krigsgenerasjonen erfarte), men selve utfordringen ble forbigått i taushet. Tross ny planlov erfarte vi betydelige ulikheter i både oppfatninger og praksis. I Oslo ble til og med bruk av soning etter areal typer fraveket på kommuneplanens kart, til fordel for frihet til å fremme prosjekter som så skulle bedømmes for sin kvalitet og tilpasning til områdene. Byer i USA hadde prøvd dette, og Fort Collins i Colorado ble en inspirasjon. Kommunedelplaner med rammer for deler av kommunen ble et mer brukt instrument i planlegging.

Boligpolitikk under endring

Boligpolitikken i 1980-årene går gjennom dramatiske endringer. Prisregulering på leiligheter (og tilhørende uetisk betaling under bordet) ble opphevet. Rammevilkårene for boligproduksjon gjennom boligselskaper endres slik at de ble mer like vilkårene for private utbyggere, og byfornyelsen gikk mot avslutning. Det offentlige trakk seg ut av boligsaken og boligbygging ble nå overlatt til mar-



På 1990- og 2000-tallet ble det reist krav om en mer kommunikatív form for planlegging, en ansikt-til-ansikt dialog mellom berørte parter og ulike grupper av interesserte. Her fra en utstilling om Operabygget og utviklingen av Bjørvika i Oslo i 2000 som vekket sterkt engasjement hos publikum. (Foto: Scanpix)

kedet alene, med unntak for særlige kategorier av brukere.

Boligbyggingen fikk sitt eget forsknings- og utviklingsprogram – 3B (Bedre Boliger Billigere, 1983). Jon Holt (som både var ingeniør og advokat og hadde bygd opp Byggholt) ledet programstyret. I dette programmet angrep man saken rent teknisk via materialer og boligproduksjon. Men man så også på lover og bestemmelser. Arbeidet ledet blant annet til studiereiser i USA, Canada og Europa med rapporter av interesse for planlegging og senere benyttet av «Holtutvalget». Et hovedpoeng var å få alle interesser og parter inn tidligst mulig i plan-

prosessene for derved både å sikre mer lydhørhet og påvirkning av løsninger, samt større effektivitet senere i prosessen.

«Holtutvalget» la frem en innstilling (1987) med et nytt hovedgrep som også inkluderte planlegging. Håpet var at noe av innholdet kunne utprøves innenfor den prøvekommuneordningen som var innført. Forslaget gikk for langt, og i tillegg ble det innhentet av nye strømninger. «Imidlertid ble ikke utvalget en parentes, slik det kunne se ut i 1987. Mye av det utvalget var opptatt av og mange av dets forslag, kan gjenfinnes i dagens lov», skriver Kleven. Eksempler er forhåndskonferanser, tidsfrister, trinnvis og typebestemt saksbehandling og mer integrert plan- og byggesaksbehandling.

Brundtland-rapporten om bærekraftig utvikling (*Our Common Future*) fra april 1987 fikk oppmerksomhet, og ble fulgt opp av MD med «Miljø og utvikling» (1988–89). Arbeiderpartiet kom tilbake i regjeringslokalene med Gro. Nå begynte en periode med «prosjekter» fra Miljøverndepartementet. «Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling» (NAMIT) fra 1988, TP-10 fra 1989, og en rekke innsatser knyttet til utvikling og miljø i byer og kommuner utover i 1990-årene. Areal og transport, vekst og vern dukker opp igjen med full styrke.

Planleggerrollen

Det oppsto gjennom 1980-tallet et skisma i norsk planlegging mellom den «ortodokse» oppfatning av planlegging, og samfunnsutviklingens krav om nye innfallsvinkler med større vekt på individ, marked og liberal økonomisk politikk. *Governance* skulle erstatte *governing*. Men overgangen er ikke entydig, og selv om venstresiden ikke gikk tilbake på en mer markedsmessig tilnærming, så lå styringsgløden og ulmet i alle plansammenhenger. Derfor fikk planleggerne kryssende signaler som for mange bidro til frustrasjon. Hva skulle planlegging være og hvilken faglig bakgrunn var nødvendig? Tverrfaglighet var akseptert. Men fagområdet var nå blitt så vidt at ingen kunne beherske «helheten». Var det behov for en egen «*planner*»-utdanning som i Storbritannia og USA? Studenter fra Landbrukshøyskolen på Ås hadde for lengst gjort sin innpass i både veiplanlegging og kommunal planlegging. Samfunnsvitene hadde i økende omfang funnet seg til rette. Det var kun på detaljert nivå at de tradisjonelle fysiske planleggerne fortsatt holdt stand, enten i kommuner eller hos konsulenter. Prosessene var i ferd med å overta tyngdepunkt fra innhold. Det var ingen hjelp å få fra forskningen, og andre land slet med samme utvikling.

Planleggerrollen hadde beveget seg langt fra konstruktive fysiske løsninger for boligreisning, arealbruk og transport. Rollen var nå mer en kommunal byråkrat som sørget for at loven ble fulgt,

og planer for ulike formål ble sveiset sammen med kommunens økonomi. Jo mer som skulle med, desto mer tok man i realiteten over for både rådmann og politikerne. Det skaper konflikter i et demokratisk samfunn hvor folkevalgte har det sentrale styringsansvaret.

Tiden fra 1990-tallet til vår egen tid – med refleksjoner tilbake til «starten» for hundre år siden

Det kan se ganske вовet ut å slå sammen de siste tredivde årene av norsk planlegging. Men her er det ikke snakk om å dekke alle stortingsmeldinger, lovendringer, prosjekter etc. som planleggere har møtt og deltatt i. Planleggerrollen slik den nå avtegner seg, ble formet gjennom 60-, 70- og 80-årene. Selvsagt har ennå mer kommet til, for eksempel i lys av så vel risikosamfunnet som folkehelse, og vi fikk en ny plan- og bygningslov i 2008. Dette er godt dekket i Klevens bok. Men utfordringene til planleggere i kommuner og fylker er i prinsipp ikke vesentlig endret. Planleggere er nå fullt klar over politikernes suverene rolle i planlegging. Planleggeren er på godt og vondt en «byråkrat» i det offentlige. Men planleggeren må aldri bare bli en prosessgeneral uten faglig tyngde, han eller hun må ivareta både sin faglige og etiske selvrespekt, og anwise handlingsalternativer.

Planleggingsteoriens utvikling

I en velkjent artikkel av Hudson (1979) ble forkortelsen SITAR lansert for fem retninger i planleggingsteorien (synoptisk, inkrementell, transaktiv, advokatplanlegging, og radikal med to retninger). Disse kunne håndteres hver for seg eller i kombinasjoner, noe planleggere vendte seg til over tid. Men de dramatiske endringene på 1980-tallet og som henger med oss fortsatt, ga behov for mer selvinnsikt. Schön (1983) hadde oppfordret til refleksjon i vår praksis og å lære av den. Men med 1990-tallet fikk vi to grupper av ny planlitteratur. Den ene tok for seg rasjonaliteten i planleggingen gjennom krav om omfattende dialog. Vinklingen kunne variere noe, men både Forester, Healey og vår egen Tore Sager behandlet behovet for dialog og kommunikativ rasjonalitet. Forester brukte til og med praktiske eksempler fra Oslo. Den andre grenen gikk løs på forståelsen av *governance* og implikasjonen for offentlig styring, med nordisk deltagelse (Pierre og Kjær). Det er vanskelig i dag ikke å forholde seg til denne teoretiske bakgrunn som faktisk gir både forståelse og veiledning for planleggere. De videreføringene som kommer ut til bare å forsterke inntrykkene om behov for alternative fremgangsmåter, med arenaer for dialog, forhandlinger og samhandling.

Utfordringene

Erkjennelsen om vår globale situasjon og mangelfulle bærekraft, pålegger planleggerne (med ulike roller i samfunnet) et universelt ansvar som det er bred politisk enighet om. Dette gjelder hele bærekraftsbegrepet, ressursutnyttelse, vekst og vern. Allmennhetens berettigede krav om innsyn og medvirkning står fast. Våre politikeres vektlegging av markedets betydning og rolle vil variere over tid, men det er lite trolig at vi vender tilbake til *governing*. Det betyr at planleggerne både må tilpasse seg og nyttiggjøre seg de rammebetingelser som dette gir.

Er for eksempel kommunale planleggere dristige nok til å ta kontakt og ha dialog med drivkrefter i samfunnet, slik at deres prosjekter innehar de fellesgoder planlegging tilstrever? Utbyggerinteresser har lansert sine 4 F'er (forutsetninger, fleksibilitet, forutberegnelighet og forpliktelser) som stikkord for fornuftige prosesser. Planleggere kan nyttiggjøre seg disse og verktøy som utbyggingsavtaler eller andre gjensidige forpliktelser etter forhandlinger. Resultatene skal være åpne og med politisk godkjenning. Klarer planleggere å utnytte markedet til å skape helt nye muligheter når mangler oppstår? Klarer stat og kommuner å finne nye «gulrøtter»? Klarer stat og kommuner å finne nye «gulrøtter»? Klarer stat og kommuner å finne nye «gulrøtter»? I samarbeidet mellom staten og våre største bykommuner om «Fremtidens byer» er belønningsordninger innført – om enn i beskjeden grad. Planleggeren må bli en *aktiv markedsaktør!*

Utfordringene fra hundre år tilbake står fortsatt fast: Vedkjenner vi oss vår historiske arv knyttet til et særlig ansvar for boligsaken og de svakeste i samfunnet? Eller har det druknet blant alle våre andre viktige oppgaver?

Referanser:

- (1) Jensen, Rolf H.: «Moderne Norsk byplanlegging blir til». Nordplan, Trondheim 1980.
- (2) Dancke, Trond M. E.: «Boligsak i utvikling» Norsk Forening for Bolig- og Byplanlegging 1913–1988. Oslo 1988.
- (3) Stave Tvinnereim, Helga: «Norsk byplanlegging 1920–1965». Møreforskning. Volda 1990.
- (4) Thomassen, Øyvind: «Herlege tider. Norsk fysisk planlegging ca 1930–1965». Senter for teknologi og samfunn, NTNU, Trondheim 1997.
- (5) Rasmussen, Tor Fr.: «Bosetting og byutvikling. Planlegging og politikk i Norge – i går, i dag, i morgen». Kommuneforlaget, Oslo 2003.
- (6) Kleven, Terje: «Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging». Tapir Akademiske forlag, Trondheim 2011.

Noter:

1 Denne artikkelen bygger på egne erfaringer de siste 50 årene og mange kilder. Av plasshensyn nevnes kun gjennomgående referanser.