

## PLAN- OG BYGNINGSLOVEN 2008 – «I ET NØTTESKALL»

*Nils Aarsæther*

### 1. INNLEDNING

Plandelen av plan- og bygningsloven, slik den ble utformet i 2008, uttrykker en klar ambisjon om å etablere planlegging som et institusjonelt tyngdepunkt i det norske samfunnet. Dette kommer tydelig til uttrykk i planlovutvalgets første delutredning, der utvalget:

... ser at det er mulig å forenkle hele beslutningssystemet i samfunnet vårt ved i enda større grad å gjøre plansystemet i plan- og bygningsloven til – en felles arena for avveining og avklaring mellom sektorinteresser, – en felles plan- og beslutningsprosess for saker som er viktige for fylker og kommuner ... (NOU 2001: 7, s. 24)

Planlovutvalget uttrykte altså en forventning om at «plansystemet» slik det er definert gjennom plan- og bygningsloven, skal få en overordnet posisjon, som det redskapet kommuner og regioner bruker for å gi retning til samfunnsutvikling og arealbruk. Denne ambisjonen kan nok proklameres og vedtas, men kan den bli en realitet? Ble loven av 2008 utformet slik at den kunne gjøre krav på å framstå som en overordnet, felles arena, et demokratisk styrt og helhetlig plansystem? Har loven blitt etterlevd i praksis, da på en slik måte at utviklingen i kommuner og regioner i større grad enn før styres ut fra langsiktige mål, tuftet på prinsippet om bærekraftig utvikling?

Før vi går inn i denne diskusjonen, skal vi i dette kapittelet rekapitulere hva som kjennetegner pbl. 2008, i lys av de to tidligere versjonene, bygningsloven av 1965 og plan- og bygningsloven av 1985.



## 2. BYGNINGSLOVEN AV 1965; FØRSTE ALLMENNE PLANKRAV

Historien om norsk planlegging starter egentlig lenge før 1965, men først med bygningsloven av 1965 ble planlegging gjort obligatorisk for alle kommuner, ikke bare for bykommunene. Når vi ser tilbake på mer enn 50 år med kommunal planlegging, kan vi muligens si at bygningsloven av 1965 framtrer mer som et praktisk hjelpemiddel enn som en kraftfull institusjon – et hjelpemiddel for å bringe hele det norske samfunnet inn i «den moderne tid». Byene hadde fortsatt en begrenset del av den samlede befolkningen, og Etterkrigs-Norge var fortsatt i stor grad et landbruks- og fiskerisamfunn, der mye av kommunikasjonen skjedde på sjøsida. Men store ting var på gang. Industrireising, mekanisering og kraftutbygging bidro til økonomisk vekst over hele landet. Mye av det som skjedde, var i regi av statlig planlegging og regulering. Gjenreisningen i Finnmark og Nord-Troms ble gjennomført av «Brente steders regulering»; det ble på slutten av 1940-tallet utarbeidet fylkesvise «områdeplaner», etterfulgt av Utbyggingsprogram for Nord-Norge (1951). Tiltroen til kommunene var lite til stede; det ble fra statens side lagt vekt på faglig basert sektorplanlegging og et nasjonalt planperspektiv i regjeringenes langtidsprogrammer.

Da Stortinget vedtok et tydelig plankrav til kommunene i 1965, var det også med et statlig forbehold: Kommunens «generalplan» måtte stadfestes av Kommunaldepartementet før den var gyldig. Et vesentlig motiv bak kravet om planlegging i alle kommuner var at det ikke måtte oppstå for mange tilfeldigheter i landskapet og i den offentlige økonomien når velstandsveksten tiltok, og vanlige folk fikk råd til å bygge enebolig og skaffe seg privatbil. En systematisk tilrettelegging for boligfelter, drabantbyer, en bildimensjonert vegutbygging, offentlig vannforsyning og avløpssystem var blant de sentrale planoppgavene. Her var reguleringsplanen et helt sentralt hjelpemiddel, mens samfunnspolitiske mål og strategier, utover det å få grunnleggende infrastruktur på plass, ikke kom til å stå sentralt på kommune- og regionplanleggingens agenda. På kommunalt nivå ble «generalplanlegging» gjort obligatorisk, men ettersom mange oppfattet planlegging som et fysisk-teknisk hjelpemiddel for å handtere ekspansjon, ble denne virksomheten oppfattet som lite relevant der en opplevde stagnasjon i nærings- og befolkningsutvikling. Dette var faktisk situasjonen i mange kommuner, som en følge av omfattende rasjonalisering i primærnæringene og industri basert på disse (Handegård 1974). Generalplanlegging var blitt gjort obligatorisk fra 1966 av, men svært få kommuner etterlevde kravet om å få produsert, vedtatt og stadfestet en slik oversiktsplan (Arge 1978).



1970-tallet var en epoke preget av store velferdspolitiske ambisjoner, og av desentralisert industrireisning, men heller ikke denne utviklingen ble kopla til kommunal planlegging. Når den politiske ledelsen i små og mellomstore kommuner engasjerte seg i strevet med å få etablert industriarbeidsplasser, ungdomsskoler, videregående skoler og sykehjem, var dette noe som «generalplanleggingen» ikke gav nevneverdig hjelp til. Den ekspansive, velferdspolitiske utviklingen foregikk i regi av de enkelte sektorer, med kopling mellom statlig nivå og ledere for kommunale etater, mens offentlige tiltak for å stimulere næringsutvikling ble organisert på statlig («Distriktenes utbyggingsfond») og på regionalt nivå (fylkenes utbyggingsavdelinger) (Falleth og Knudsen 2015: 6).

### 3. PBL. 1985: TRANG FØDSEL

Behovet for en ny planlovgivning ble etter hvert tydelig. Utenfor bykommunene var det laber motivasjon for å igangsette, ferdigstille og følge opp kommunal «generalplanlegging». Men vegen fram mot en bedre og mer omfattende planlovgivning viste seg å være lang og kronglete. For samtidig som det ble levert faglige argumenter for en styrking av planleggingen, dannet det seg fra begynnelsen av 1980-tallet av sterke samfunnspolitiske oppfatninger om at mer planlegging bare ville stille seg i vegen for økonomisk utvikling. Kritikken av offentlig sektor tiltok, og ideen om privatisering av offentlige tjenester fikk politisk oppslutning. Ut fra slike resonnementer ville det være feil å kreve planmessig forankring av nye byggeprosjekter – noe som utredningen fra 1977 la opp til. En ny planlov ble vedtatt i 1980, men denne ble trukket da det ble et borgerlig stortingsflertall året etter, og først i 1985 kunne 2. generasjons planlov vedtas. Denne loven satte krav om å formulere «mål for utviklingen av kommunen», noe som kunne sies å imøtekomme ønsket om at planleggingen skulle kunne understøtte utviklingsarbeid som gikk utover det arealplanmessige (Falleth 2001). Mens hovedvekten fortsatt var på arealplanlegging, ble samordning av sektorer løftet fram i formålsparagrafen, sammen med bruk og vern, barn og unge – og estetisk utforming. Medvirkning ble innført, og det ble i 1985-loven innført krav om «handlingsdel» – et forsøk på å bygge bru over til økonomiplanlegging etter kommuneloven. Samtidig presiserte pbl. 1985 at private kunne fremme forslag til reguleringsplaner. 1985-loven kan karakteriseres som svært inkluderende, men den framstod i liten grad som et sammenhengende plansystem. Skillet mellom på den ene siden arealplanlegging og på den andre siden kommuneplanens «langsiktig del» og «kortsiktig del» del ble videreført.



#### 4. PLANLOVUTVALGET OG PBL. 2008

Planlovutvalget, nedsatt i 1998, fikk dermed litt av en ryddejobb. I mandatet ble behovet for forenkling framhevet, men det viste seg snart at de prosesskrav, hensyn og oppgaver som 1985-loven hadde funnet plass til, var kommet for å bli. En forenkling kunne ikke skje gjennom å kutte i oppgaver som planleggingen skulle løfte fram, snarere tvert imot: I årene etter revisjonen i 1985 var en rekke nye oppgaver og hensyn kommet på den politiske dagsorden (naturmangfold, universell utforming, samfunnssikkerhet, folkehelse, kriminalitetsbekjempelse osv.). *En ting* var de mange hensyn, noe som i verste fall kunne resultere i at planlegging ble redusert til en sjekkliste. På grunnlag av planlovutvalgets forslag ble det i paragraf 3 delt inn i sju kategorier av oppgaver og hensyn (§ 3-1, b-h). Dette kan ses på som et forsøk på å ivareta helhetstenking, samtidig som lovgiver framhever hensyn og oppgaver «med bred penn».

*En annen ting* var spørsmålet om planleggingen skulle ivareta et overordnet samfunnsformål, eller om planleggingen på ulike nivåer skulle basere seg på de retningsvedtak som flertallet i storting, fylkesting eller kommunestyre la til grunn for sin styring. Planlovutvalget foreslo at «bærekraftig utvikling» skulle være et overordnet, substansielt formål for norsk planlegging, men dette i utgangspunktet svært så radikale grepet ble umiddelbart modifisert ved å presisere i formålsparagrafen at det gjaldt bærekraftig utvikling «til beste for den enkelte, samfunnet og kommende generasjoner». Men alvoret med å innføre et substansielt formål ble understreket ved innføring av «Nasjonale forventninger», eksplisitt motivert av ønsket om å styrke bærekraftig utvikling: Den aktuelle lovparagrafen åpner med ordene «For å styrke en bærekraftig utvikling vil Kongen ...» (§ 5).

*Et tredje ting* var hvordan de to sporene i plansystemet, «arealsporet» og «samfunnssporet», kunne samtenkes slik at planleggingen kunne framtre mer helhetlig. Oppgaven var ikke enkel, for de to sporene hadde etter hvert blitt innarbeidet som tydelig ulike virksomheter – begge i kommunal regi:

- På den ene siden har vi arealplanlegging, med sine planfaglige instrumenter, innrettet mot å lage forutsigbare rammer for private (og for så vidt også for offentlige) investeringer og arealanvendelser.
- På den andre siden har vi overordnet samfunnsplanlegging i form av planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel, der visjoner, mål og virkemidler vedtas av kommunestyret.
- Det kan også tilføyes en tredje komponent, nemlig kommunens økonomiplanlegging som dreier seg om bruk av kommunens egne økonomiske ressurser, i hovedsak finansiering av kommunale tjenester og infrastruktur.



Gjennomføring av planlegging fortoner seg svært forskjellig i en planlegging der private (og frivillig sektor) forutsettes å komme med avgjørende bidrag, sammenlignet med overordnet og strategisk orientert samfunnsplanlegging, og planlegging av investeringer i kommunal regi, kalibrert i forhold til behov i offentlig sektors tjenestesystem og drift av infrastruktur. Her er det lett å snakke forbi hverandre i plandiskusjoner!

Planlovutvalget innførte begrepet «plansystem» for å vise hvordan planleggingens enkelte komponenter henger sammen med hverandre i en logisk helhet. Samfunnsdelen skulle følges opp, både gjennom kommunens økonomiplanlegging og budsjettering, men også gjennom en «arealstrategi» sørge for kopling til arealdel og videre reguleringsplanlegging på område- og detaljnivå. Ved en mulig inkurie ble begrepet «arealstrategi» fjernet i den endelige lovteksten, men «ånden» fra planlovutvalget ser ut til å bli etterlevd i praksis: Det er ikke lenger vanlig å tenke arealplanlegging som en virksomhet atskilt fra overordnede kommunale strategier, nedfelt i planstrategi og samfunnsdel.

Plansystemet framtrer som hierarkisk oppbygd, med vekt på overordnede statlige styringssignaler, med framheving av lokaldemokratiets ledende rolle i fastlegging av mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel, og oppfølging gjennom hhv. arealdel og (handlingsdel)/økonomiplan.

At private kan komme inn «fra sidelinja» med forslag til detaljregulering (og unntaksvis områderegulering), kan i pbl.-sammenheng ses som en del av arealplanleggingen; så lenge private forslag på detaljnivå forholder seg til overordnet arealdel, vil private forslag kunne framtre som avlastende på kommunens planadministrasjon. Og, interessant nok, det presiseres i pbl. at private utbyggere/eiere er underlagt nøyaktig de samme krav til medvirkning som kommunen skal etterleve, ved utarbeidelsen av private planforslag. Kommunen skal påse at dette skjer, og kommunen kan avvise å behandle et privat planforslag dersom bestemmelser om medvirkning ikke er fulgt.

## 5. INSTITUSJONELLE AMBISJONER

Ved å sammenstille komponenter på en slik måte at det (langt på veg) dannet et sammenhengende plansystem, og ved å foreslå et substansielt mål om bærekraftig utvikling, kunne planlovutvalget argumentere for at planlegging etter pbl. hadde overordnede, vi kunne si institusjonelle, ambisjoner. Planlegging skulle ikke (bare) være et hjelpemiddel for å løse problemer som oppstod «langs veien»; nå kunne kommuner og fylkeskommuner sette seg sjøl i førersetet og hevde at planleggingen var en arena der retning for bærekraftig samfunnsutvikling ble fastlagt. I det store og hele fulgte Stortinget som



lovgivende organ opp planlovutvalgets ambisiøse forslag. Men en ting er lovens formål og ambisjoner, en annen ting er praksis.

Ti år etter at loven ble vedtatt, er en omfattende evaluering ferdigstilt. Ikke overraskende viser den at samfunnets tiltakende kompleksitet har skapt nye spenninger, samtidig som etablerte konfliktlinjer og forskjeller i store trekk videreføres. Den åpenbart forsonende appellen om å utøve langsiktighet, sikre fellesskapets tarv og vise miljøansvar som pbl. kan sies å være gjennomsyret av, møter en virkelighet som i stor grad er preget av ønsker om individuell valgfrihet og gruppebasert interessehevding. En situasjon der planvedtak fattes med knappe flertall i myndighetsorganer, kan ikke sikre forutsigbarhet og langsiktighet, for nye flertallskonstellasjoner kan føre til omkamper og legge endrede rammer for utviklingen. Planlovens ideal synes å være at det fattes konsensusvedtak på grunnlag av faglig baserte planforslag, men det ligger såpass mye politisk sprengstoff i bærekraftimperativet (og i andre samfunnsmessige spenninger) at konsensusbasert planlegging kan være vanskelig å realisere.

Men bildet er på ingen måte entydig negativt. Pbl. 2008 er i større grad enn tidligere planlover blitt en arena for samlende, men også for omstridte løsninger, der «taperne» godtar spillereglene – om de følges. Planlegging etter pbl. er det få som i dag stiller grunnleggende spørsmål ved – selv om løsninger kan utløse misnøye, og selv om kommuner til tider «vrir seg unna» ved å igangsette planarbeid som ikke er pbl.-basert. Påstår man at planleggingens løsninger er politisk ensidige, ja, så kan man arbeide for å sikre et annet politisk flertall; norsk planlegging er tydelig demokratisk forankret. Demokratiet innebærer i prinsippet at planfaglig sett ikke helt optimale løsninger må godtas, så lenge de ikke bryter med lover og bestemmelser og gjennomføres i henhold til mål og prosedyrer det er oppslutning om. På denne måten kan vi med rimelig grad av sikkerhet framholde at plansystemet og pbl. har antatt en mer tydelig institusjonell posisjon i det norske samfunnet.

## 6. FORUTSETNINGER FOR INSTITUSJONALISERING

Institusjoner er samfunnets byggesteiner, med sine verdimessige utgangspunkt, sine regler, roller og praksiser (Scott 1995). Tilstedeværelsen av et omfattende (og konsistent) regelverk er i seg selv ikke tilstrekkelig for at planlegging skal kunne anses som en institusjon. Lovverket må danne grunnlag for organisering og praksis, og planleggingen må etablere en særegen og kontinuerlig posisjon i samfunnslivet – og etterleves. Skal planlegging betraktes som en institusjon, må virksomheten ha en egentyingde og ikke kunne avledes av, eller være et redskap for, øvrige samfunnsinstitusjoner. Planleggingens

institusjonelle status er bygd på både et politisk-territorielt og et faglig grunnlag, og denne særegne virksomheten vil eksempelvis kunne utfordres både av markedskrefter og av kortsiktige, politisk legitime løsninger. Det er i slike situasjoner vi kan få en test på om planlegging har en institusjonell posisjon, eller om planlegging bedre kan betraktes som et system under den (lokal)politiske eller markedsøkonomiske institusjonen.

Institusjonell status betyr selvsagt ikke isolasjon eller en tydelig grensedragning overfor andre samfunnsinstitusjoner. Planlegging kjennetegnes jo ved at det er en virksomhet som retter seg eksplisitt inn mot regulering av «andres» virksomhet; planlegging er ikke en sektor som hegner om egne ressurser, eller en virksomhet som sikter mot selvopprettholdelse.

Et grunnleggende krav til en samfunnsinstitusjon er at den framtrer med en høy grad av tydelighet. Dette innebærer at planlegging etter pbl. må uttrykke et konsistent verdigrunnlag, at rollesystemet knyttet til planlegging er gjenkjennbart på tvers av kommuner og regioner, og at det i planfeltet er utviklet felles oppfatninger av hva som er de relevante samfunnsmessige utviklingstrekk en forholder seg til. En viss grad av profesjonalisering må på denne måten være til stede, gjennom anerkjente metoder og teknikker, gjennom samspill mellom praksisfelt og utdanning/forskning, ved å mestre forholdet fag-(lokal)politikk og ved rekrutterings- og sosialiseringsmekanismer i feltet.

Når vi skal drøfte planleggingens tydelighet, er det nærliggende å skissere noen utviklingstrekk fra da «generalplan» (som tilsvarer dagens «kommuneplan») ble gjort obligatorisk for alle norske kommuner, gjennom bygningsloven av 1965. Erfaringene utover på 1960- og 1970-tallet viste at planlegging på kommunalt nivå i liten grad fikk fotfeste. I mange kommuner ble plankravet oversett eller neglisjert, eventuelt «mekanisk» innfridd gjennom «bestilling» av generalplan fra et konsulentfirma.

Men om planlegging på kommunenivå ikke fikk gjennomslag i kraft av 1965-loven, så fikk bestemmelsen om reguleringsplan på detaljnivå stor betydning. Ordene «regulering» og «reguleringsplan» kom inn i det allmenne, norske vokabularet, kanskje med en noe tvetydig betydning: På den ene siden markerte ordene ingeniør- og arkitektprofesjonenes ønske om å fremme teknisk og arealbruksmessig funksjonalitet, men på den andre markerte ordene kommunens myndighetsposisjon overfor byggelystne bedrifter og borgere. Verdigrunnlaget for plankravet i bygningsloven av 1965 var i liten grad eksplisitt formulert, men dreide seg primært om å modernisere norske byer og landdistrikter, innenfor rammen av industrisamfunnet, og etter hvert med tilrettelegging for lokale velferdssamfunn, i første rekke gjennom helse- og utdanningsprofesjonenes virke.

Lenge før bygningsloven av 1965 har det vært en tradisjon for byplanlegging i Norges større byer, en virksomhet som avgjort kan sies å være institusjonalisert, i den forstand



at et tydelig verdigrunnlag blir kommunisert, arkitektur er nøkkelkompetanse, bilen og «sprawl» (byspredning) blir etter hvert det store problemet, noe som blir konkretisert gjennom vektlegging av urbanisme og hegemoniske doktriner (drabantbyen, sjøfronten eller dagens «fortetting ved kollektivknutepunkter»). Byplankontoret er i mange bykommuner en institusjon med egentyingde, men en institusjon som markerer den opprinnelige planideen om fagfolkenes (les: arkitektenes) hegemoni.

## 7. NYE PBL.: BÆREKRAFT OG FOLKESTYRE – EN PREKÆR KOMBINASJON?

Pbl. 2008 er imidlertid noe annet enn reguleringsplanen og byplaninstitusjonen – planleggingen skal være styrt av lokale og regionale folkevalgte organer, og tyngdepunktet i plansystemet flyttes oppover – ikke bare mot kommunestyret/fylkestinget, men også oppover mot statlig nivå. Samtidig er verdigrunnlaget for planleggingen endret fra et overveiende teknisk-økonomisk moderniseringsprosjekt over til det vi kan kalle en dristig kombinasjon av ideen om bærekraft koplet til representativitet, lokalt folkestyre – supplert med sterke hensyn til direkte medvirkning. Bærekraftig utvikling, forstått som en avveining mellom miljømessige, økonomiske og sosiale hensyn når det gjelder å stake ut kursen for den framtidige by- eller landkommunen, utgjør ingen standardoppskrift. Bærekraft i denne utvidede betydningen gir heller ikke naturfaglige profesjoner forrang; hensynet til artsmangfold må kjempe mot sosiale og økonomiske oppgaver og interesser. Kampen mellom profesjoner i planleggingen er på sett og vis avblåst, all den stund det vil være umulig for en bestemt profesjon å hevde et monopol på plankompetanse. Men viktigere er kanskje framhevingen av det representative folkestyret – kommunestyret og fylkestinget – som overordnet planaktør, men med bibehold av former for direkte medvirkning (berørte, sivilsamfunnet, eiendomsaktører og næringsaktørers mulighet til å gjøre seg gjeldende).

Oppgavene er mange, og opplistingen av formål og grupper det skal tas særlig hensyn til, er blitt lengre. Planlovutvalget bemerket i sin 2. delutredning at deres lovforslag hadde en «meget stor spennvidde», men uttrykte samtidig at spennvidden markerte den nye plan- og bygningsloven som et fleksibelt «redskap som kan brukes på mange måter» (NOU 2003:14, s. 60). Det forvaltningsmessige ansvaret for plan- og bygningsloven ble ved regjeringen Solbergs tiltredelse (2013) flyttet fra Klima- og miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette kan sies å svekke muligheten for å institusjonalisere pbl. som miljø- og naturfaglig basert «bærekraft-lov». Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan sies å ha en forståelse av bærekraft som i større



grad vektlegger dimensjon 2 og 3 (økonomisk og sosial bærekraft) enn dimensjon 1 (miljømessig bærekraft).

Spenningen og samspillet mellom bærekraftformålet og det lokale folkestyret kommer tydelig til uttrykk gjennom noen av de sentrale instrumentene som innføres i 2008-loven. Bærekraft i et generasjonsperspektiv understøttes gjennom statsnivåets rammesetting for lokal og regional planlegging i form av Nasjonale forventninger (NF). NF utstedes av regjeringen i forkant av lokalvalgene hvert fjerde år (juni 2011, juni 2015 osv.), mens det lokale folkestyrets rolle styrkes gjennom planstrategien (KPS) som kommuner (og fylkeskommuner) skal ha vedtatt senest ett år etter konstituering. Både NF og KPS framstilles i pbl. som instrumenter «for å fremme en bærekraftig utvikling», samtidig som deres politiske forankring tydeliggjøres: Det er ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet som utsteder NF, det er «Kongen» (altså regjeringen). Og det er ikke «kommunen» som produserer og vedtar planstrategien, men «kommunestyret». Sterkere kan en knapt tenke seg en opprustning på begge sider av frontlinjen mellom overordnet statlig, og lokal folkevalgt, styring.

Planlovutvalget hadde en tydelig motivasjon for å innføre krav om planstrategi i kommunene (og fylkeskommunene):

Det er i dag et problem at mange folkevalgte har et fjernt forhold til denne planleggingen og ikke identifiserer seg med de planene som gjelder. Utvalget foreslår at kommuner og fylkeskommuner innen et år etter kommune- og fylkestingsvalg skal utarbeide en planstrategi for det videre planarbeidet. Et formål med dette er å gi de folkevalgte et tidlig kjennskap til plansystemet, en snarlig mulighet til å drøfte strategi og oppgaver tidlig, og dermed også se resultater av eget planarbeid utover i valgperioden. Vi tror dette kan virke stimulerende på det politiske arbeidet. (NOU 2003: 14, s. 60)

De første nasjonale forventninger ble utstedt 24.06.2011 – og første generasjons KPS var blitt vedtatt i nesten 80 prosent av de 428 kommunene ved utgangen av 2012 (Kvalvik 2018). Er dette et steg på vegen mot en institusjonalisering av planlegging, der verdi-grunnlaget baseres på et samspill mellom folkestyrets verdier og nasjonale forpliktelser på bærekraftig utvikling? Eller ser vi konturene av et todelt system, med overordnede bærekraftssymboler på statlig nivå, mens planlegging lokalt er styrt av folkevalgte som er mer opptatt av vekst/jobbskaping enn av klima- og miljøhensyn?



## 8. KOMMUNALPOLITISK LEDELSE – OG NETTVERKSBYGGING

Forutsetningen for en institusjonalisering synes å hvile på motivasjon og kompetanse hos kommunens politiske og administrative toppledelse – et ordfører- og rådmannsengasjement som kan skape rom for et lokalt planarbeid gjennom bruk av overordna instrumenter som planstrategi, kommuneplanenes samfunnsdel og kommuneplanens arealdel. Derneft skal jobben gøres, dvs. ledelsen må ha til disposisjon personale med både prosessuell kompetanse samt samfunns- og arealplankompetanse som muliggjør gjennomføring av de overordna planprosessene på område-/detaljnivå og med en kopling til økonomiplanens investeringsprogram. Det er gode grunner for å framheve den prosessuelle kompetansen her – og evnen til å motivere, mobilisere og bygge nettverk og samarbeid på tvers, med motiverte politikere, byråkrater, frivillighet, sivilsamfunn og markedsaktører – og representanter for regionalt og sentralt styringsnivå.

Gitt at denne motivasjonen, kompetansen og kapasiteten er til stede, vil så bærekraft være den verdien som bærer pbl.-planarbeidet i norske kommuner og fylker? Her vil spriket mellom de ulike utfordringsbilder slå inn. I bykommunene vil den regionale, nasjonale og globale bykonkurransen lett kunne tvinge fram mer rene «entreprenørske» verdier, mens planlegging utenfor byene vil måtte kompromisere med (nye former for) bilisme og næringsmessige praksisformer som i liten grad er bærekraftige. Det er et empirisk spørsmål om «ånden» fra planlovutvalget nedfeller seg i en institusjonalisert, felles pbl.-praksis, på tvers av kommunetyper og regioner.

Noen vil muligens innvende at de overordnede komponentene i pbl. vil ha langt mindre betydning for en kommunes utvikling enn de sentrale delene i kommuneplanen, nemlig kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel. Men verken samfunnsdel eller arealdel har en tydelig tidsmessig ramme – de kan utsettes (noe som hyppig skjer), mens «Nasjonale forventninger» og planstrategien har sin styrke i at de skaper en ny og forpliktende rytme i kommunal planlegging, fireårssyklusen, velkjent og ikke minst synkroniserbar overfor kommunens økonomiplanlegging. Kanskje bidrar den pålagte rytmen som er knyttet til de to instrumentene – og til kommunevalget – noen svært viktige forutsetninger for å styrke planlegging som institusjonell praksis.

I de påfølgende kapitlene vil de spenninger som både finnes i, og som omgir, norsk planlegging bli løftet fram og diskutert. Her vil vi se at hensyn og verdier kan være på kollisjonskurs, og vi vil se at plansystemet framtrer som et slags «felleseie», med deltakere av mange slag. Pbl. har et institusjonelt særpreg som utgår fra en særegen blanding av faglighet (fra ulike disipliner), folkevalgte (med ulike programmer og ulik



velgertilslutning) og interessenter (private og kollektive). Det som holder planleggingen samlet, er selvsagt lovgrunnlaget, bærekraftimperativet og plansystemet, men også det store territorielle engasjementet, knyttet til forestillinger om framtida til byen, stedet, lokalsamfunnet, kommunen.