

INNHold

Forord	15
Kapittel 1 Innledning	17
<i>Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther</i>	
1. Hvorfor planlegging?	17
«... til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner»	18
2. Bokens mål	21
3. Bokens struktur	24
Kapittel 2 Lovens intensjoner	27
<i>Gro Sandkjær Hanssen, Nils Aarsæther og Nikolai K. Winge</i>	
1. Innledning	27
2. De viktigste intensjonene med lovendringene/pbl. 2008	31
2.1 Ny lovstruktur – enklere å bruke og forstå	31
2.2 Utvikling skal skje gjennom plan	33
2.3 En felles arena for sektorer og interesser: hvor kartlegging og avveining mellom hensyn skal skje.	33
2.4 Politisk styring: planlegging som redskap for folkevalgte forsamlinger.	34
2.5 Sektorsamordning	35
2.6 Medvirkning	36
2.7 Loven legger opp til stor grad av fleksibilitet og valgfrihet i bruken av planredskapene.	36
3. Fra planlovutvalg til lovvedtak	37
Kapittel 3 Grunnlaget for vurderingene i evalueringen	41
<i>Gro Sandkjær Hanssen, Nils Aarsæther, Elin Børrud og Nikolai K. Winge</i>	
1. Introduksjon	41
2. Evaluering som metodisk tilnærming	41

INNHOLD

3. Metode og datagrunnlag	46
3.1 Aktørgrupper	46
3.2 Juridiske studier	47
3.3 Litteraturstudie	47
3.4 KOSTRA	48
3.5 Survey til planansvarlig i alle landets kommuner	48
3.6 Survey til ordfører i alle landets kommuner	49
3.7 E-postspørsmål om ivaretagelse av barn og unge i planleggingen – til alle fylkesmannsembeter	49
3.8 Kvalitative intervjuer: fokusgrupper og individuelle intervjuer	49
3.9 Dokumentstudier	54
4. Masteroppgavearbeid	54
Kapittel 4 En felles arena for sektorer og interesser	57
<i>Nikolai K. Winge</i>	
1. Introduksjon	57
2. Bakgrunn	58
2.1 Bygningsloven av 1965 skaper behov for samordning	58
2.2 Samordningsutvalgets perspektiver på horisontal samordning	60
2.3 Planlovutvalgets perspektiver på horisontal samordning	63
3. Koblingsmodeller	65
3.1 Generelt	65
3.2 Koblingsmodeller med hovedvekt på plan	66
3.3 Sektorlover og plan- og bygningslov som likestilte beslutningssystemer	72
3.4 Sektorlov gis forrang	74
4. Samlede vurderinger	78
Kapittel 5 Nasjonale forventninger – stive og fleksible?	81
<i>Nils Aarsæther og Arvid Strand</i>	
1. Innledning	81
2. Framveksten av dokumentet «Nasjonale forventninger»	81
3. Problemstillinger og datagrunnlag	84
4. Nasjonale forventninger kommer til kommunene før lokalvalget	84
5. Hva formidler regjeringene i NF?	85
6. Legger NF-dokumentene opp til å fremme en bærekraftig utvikling?	88

7. Betydningen av regjeringsfarge – fra substans- til prosessorientering	90
8. Følges NF opp i kommunenes arbeid med planstrategi og øvrig planlegging?	93
9. Konklusjon	93
Kapittel 6 Statlig plan – intensjoner og realiteter	95
<i>Arvid Strand</i>	
1. Innledning.	95
2. Hva er statlig plan?	95
3. Begrunnelse for bruk av statlig plan	96
4. Konsekvenser av dagens vegplanleggingsregime.	98
5. Politisk uttrykt ønske om mer bruk av statlig plan	99
6. Lite bruk av statlig plan	101
7. Konsekvenser av å benytte statlig plan	102
7.1 Gir statlig plan tidsgevinst?	102
7.2 Gir statlig plan svakere lokal samordning?	102
7.3 Viser erfaringer fra veisektoren at intensjonen med statlig plan oppnås?	103
8. Hvordan kan gapet mellom intensjoner om bruk og faktisk bruk forklares?	104
Kapittel 7 Regional planstrategi – strategi for planleggingen eller ny fylkesplan?	107
<i>Ulla Higdem og Karoline Jacobsen Kvalvik</i>	
1. Innledning.	107
2. Lovens tekst og intensjon med regional planstrategi	108
2.1 Metodisk tilnærming	109
3. Gjennomføring av regionale planstrategier – er intensjonene ivaretatt?	110
3.1 Utfordrere, lojale utformere og autonome gjennomførere	111
3.2 Innhold, prosess og parallellitet	112
3.3 Målrettet regional planlegging	113
3.4 Godkjenning og dialog mellom fylkeskommune og stat.	114
3.5 Utviklingen til andregenerasjon RPS – fire år etter	115
4. Den strategiske vendingen i regional planlegging.	116
5. Oppsummering: strategisk innretning – i hvilken retning?	117

Kapittel 8 Regional plan	119
<i>Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad og Ulla Higdem</i>	
1. Innledning	119
2. Teoretisk inntak til å forstå samordningsambisjonen i regional planlegging	120
2.1 Samordningens retning	120
2.2 Samordningens tidsaspekt	121
2.3 Samordningens virkemidler	122
3. Hvilke utfordringer møter regional planlegging som samordningsmekanisme?	125
3.1 Kommunene legger ikke nødvendigvis regionale planer til grunn for sin virksomhet.	125
3.2 Sterk sektorlogikk i statsforvaltningen (nasjonalt og regionalt).	128
3.3 Generalistkommune- og spesialregionmodellen fører til geografisk kompleksitet.	129
3.4 Manglende vilje fra regionale statlige myndigheter til å prioritere deltakelse i regionale planprosesser og manglende sanksjoner hvis de lar være.	130
3.5 Manglende vilje fra regionale statlige myndigheter til å la seg forplikte av regional plan som samordningsverktøy: manglende formelle forpliktelsesmekanismer.	133
3.6 Motstridende nasjonale signaler til hvordan regional plan skal samordne arealpolitikk.	134
4. Anbefalinger til lovendringer	135
 Kapittel 9 Kommunal planstrategi – frå politikk til administrasjon?	 141
<i>Karoline Jacobsen Kvalvik</i>	
1. Innleiing – enda eit verktøy for kommunane.	141
2. Om kommunal planstrategi: kravstor lovføresegn?	142
2.1 Ein politisk forankra planstrategi	142
2.2 Kva <u>skal</u> , <u>bør</u> og <u>kan</u> planstrategien gjere?	143
2.3 Intensjonen med kommunal planstrategi	145
3. Korleis fungerer planstrategien i praksis?	146
3.1 Førstegenerasjons planstrategi: 2011–2015	146
3.2 Andre generasjons planstrategi: 2016–2019	147
3.3 Kommunal planstrategi: eit vellukka planinstrument?	148

3.4	3.4 Dei ulike aktørane, prosessleiing og medverknad	151
4.	4. Konklusjon – nyttig administrativt verktøy utan politisk forankring?	153
Kapittel 10 Samfunnsdelen – flaggskipet i pbl.-flåten?		157
<i>Nils Aarsæther og Hege Hofstad</i>		
1.	1. Innleiing	157
2.	2. Data og metode	158
3.	3. Frå «felles planforutsetninger» til «samfunnsdel»	159
4.	4. Politikaranes sentrale rolle i planlegginga	160
5.	5. Pbl. 2008: fire hovudutfordringar for kommuneplanens samfunnsdel. ...	161
5.1	5.1 Berekraftutfordringa	161
5.2	5.2 Den politiske utfordringa	162
5.3	5.3 Synkroniseringsutfordringa	163
5.4	5.4 Konsistensutfordringa	163
6.	6. Frå intensjonar til praksis: Korleis handterer kommunane utfordringane?	165
6.1	6.1 Berekraftutfordringa: Er berekraft ei målsetting i kommuneplanens samfunnsdel?	165
6.2	6.2 Den politiske utfordringa: involvering og engasjement i planarbeidet?	166
6.3	6.3 Synkroniseringsutfordringa: Blir planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel kopla?	168
6.4	6.4 Konsistensutfordringa: Legg samfunnsdelen tydelege rammer for arealdel og handlingsdel?	169
7.	7. Samfunnsdelen – plansystemets flaggskip?	171
Kapittel 11 Kommuneplanens arealdel		173
<i>Gro Sandkjær Hanssen</i>		
1.	1. Innledning	173
2.	2. Om kommuneplanens arealdel: de konkrete lovendringene og intensjonene	175
3.	3. Ivaretas intensjonen med arealdelen i dagens planleggingspraksis?	177
3.1	3.1 Fungerer kommuneplanens arealdel som et strategisk instrument for de folkevalgte og for kommunal ledelse – som gir retning for arealutviklingen?	177
3.2	3.2 Konsistens: Sees kommuneplanens samfunnsdel og arealdel i sammenheng?	184

3.3	Hva er forutsetningene for å kunne bruke kommuneplanens arealdel som styringsinstrument?	186
4.	Avslutning: arealdelen – mellom forutsigbarhet og fleksibilitet	190
Kapittel 12 Plankart og tegneregler – prinsipper, praksis og problemstillinger		191
<i>Bjørnar Rutledal og Marius Grønning</i>		
1.	Innledning	191
2.	Perspektiver på plankartet	193
3.	Kartsymbolene og deres utvikling	196
4.	Plankartets rolle	203
5.	Juridisk dokument eller formidlingsverktøy?	204
Kapittel 13 Fungerer arealdelens arealformål som styringsverktøy?		207
<i>Gro Sandkjær Hanssen</i>		
1.	Innledning	207
2.	Lovens bokstav	208
3.	Erfaringer med arealdelens arealformål	209
3.1	Hensiktsmessige styringsinstrument	209
3.2	Utfordring: Fra å tenke «enbruksområder» til «flerbruksområder» ..	212
3.3	«Sentrumsformål» – uklar definisjon	215
3.4	Behov for mer presise underformål – for å sikre levende sentrums- og tettstedsområder	216
3.5	Behov for mer spesifikke underformål til «Bebyggelse og anlegg» ..	219
3.6	Behov for nye arealformål (underformål) for å ivareta en klima- og miljøvennlig arealutvikling	220
3.7	Hovedformål LNFR	221
4.	Avslutning – kartet må tilpasses morgendagens ønskede terreng	224
Kapittel 14 Hensynssoner – det flerfunksjonelle og tvetydige planverktøyet		225
<i>David Sebastian Belalcazar og Marius Grønning</i>		
1.	Innledning	225
2.	Hensynssoner i et teoretisk perspektiv	227
3.	Hensynssonens historikk: nye funksjoner og systemutbedringer over tid	229
A.	Kartsymbol og informasjonsmiddel	230

B. Resultatstyring.....	231
C. Prosesstyring.....	233
4. Særtrekk og egenskaper.....	234
5. Et flerfunksjonelt verktøy.....	238
6. Et innovativt virkemiddel: bedre regler eller mer forstandig bruk?.....	242

Kapittel 15 Områderegulering – forventninger om helhet

og sammenheng.....	247
---------------------------	------------

Elin Børrud

1. Innledning.....	247
2. Intensjon og hensikt.....	248
3. Problemstillinger i forkant.....	250
4. Evaluering med stort skjønn.....	252
5. Planlegge for områdeutvikling – fra forventning til erfaring.....	254
5.1 Prosjektplan versus strategisk plan.....	254
5.2 Områderegulering med stort spenn.....	255
5.3 Næringsaktørenes erfaringer.....	257
5.4 Planleggenes erfaringer.....	259
6. Virker planen etter hensikten?.....	262
7. Oppsummert.....	266

Kapittel 16 Detaljregulering – planlegging i spagaten.....

Elin Børrud

1. Introduksjon.....	267
2. Lovens tekst og intensjon.....	268
3. Problemstillinger i forkant.....	271
4. De private aktørenes behov.....	272
5. Forskrift for rask, effektiv og forutsigbar offentlig saksbehandling?.....	277
6. Planlegging i spagaten.....	278
7. Gjennomføringsavtaler.....	281
8. Oppsummering.....	283

Kapittel 17 Gjennomføringsdelen – virkemidler for håndtering av eierskap og infrastruktur ved gjennomføring av plan 285

Berit Nordahl

- 1. Innledning – hvorfor en del om gjennomføring i loven? 285
- 2. Nærmere om virkemidler i gjennomføringsdelen 287
 - 2.1 Grunneierrettigheter 287
 - 2.2 Rekkefølgebestemmelse om inngåelse av utbyggingsavtaler 288
 - 2.3 Jordskifte – nytt virkemiddel i 2008 289
- 3. Brukes virkemidlene? 290
- 4. Nærmere om utfordringer knyttet til gjennomføring av utbyggingsprosjekter 293
- 5. Rekkefølgebestemmelser – der planen skaper avhengigheter 295
- 6. Avslutning – gjennomføringsutfordringer i endring 299

Kapittel 18 Har planprogram ført til mer involverende og effektiv planlegging? 303

Arvid Strand og Gro Sandkjær Hanssen

- 1. Innledning 303
- 2. Om planprogram: de konkrete lovendringene og intensjonene 304
- 3. Analyse: Er intensjonene ivaretatt i dagens praksis? 306
 - 3.1 Økt medvirkning 306
 - 3.2 Mer effektive planprosesser? 310
 - 3.3 Hensiktsmessigheten av kravene til planprogram 311
- 4. Avslutning: Klarer planprogrammet å forene effektivitet og kortere tidsbruk med involvering og kvalitativt godt beslutningsgrunnlag? 314

Kapittel 19 Medvirkning 317

Toril Ringholm og Torill Nyseth

- 1. Innledning 317
- 2. Medvirkning i en demokratisk kontekst 318
- 3. Hva sier loven og forarbeidene om medvirkning? 319
- 4. Hvordan er medvirkningen ivaretatt i planlegging etter pbl? 321
 - 4.1. Minstekrav eller oppfinnsomhet? 321
 - 4.2 I hvilke plantyper er medvirkning viktigst? 324
 - 4.3 Medvirkning i reguleringsplanlegging – endring over tid 326
 - 4.4 Engasjement i medvirkning 328

5. Hva bidrar medvirkning til?	330
6. Medvirkning anno 2018 – bedre enn forventet?	331
Kapittel 20 Innsigelser	333
<i>Arild Buanes og Torill Nyseth</i>	
1. Innledning	333
2. Om innsigelser og deres berettigelse	334
3. Praksis – omfang og erfaringer	336
4. Praksis: identifiserte utfordringer med innsigelsesinstituttet	338
4.1 Uforutsigbarhet knyttet til innslagspunktet for innsigelse	338
4.2 Uforutsigbarhet knyttet til variasjon i skjønnsutøvelse innad i en statsetat	340
4.3 Uforutsigbarhet knyttet til KMDs avgjørelser i innsigelsessaker ...	340
4.4 Samordning av innsigelser – et statlig forsøk	341
5. Mulige forbedringspunkter	343
5.1 Presisering av innslagspunktet for innsigelse	343
5.2 Reduksjon av statsetatenes handlingsrom?	344
6. Sluttord	345
Kapittel 21 Dispensasjonsbestemmelsen – skjer utvikling gjennom plan eller enkeltvedtak?	347
<i>Gro Sandkjær Hanssen</i>	
1. Innledning: planstyrt utvikling	347
2. Dispensasjonsbestemmelsen: intensjon og utforming	348
2.1 Intensjon	348
2.2 Dagens rettsregel om dispensasjon	348
3. Hvordan er dispensasjonspraksisen?	351
4. Erfaringer med dispensasjonsbestemmelsen i pbl. 2008	352
4.1 Styrker bestemmelsen arealplaner som rammer for utbygging? ...	352
4.2 Forklaring: uklarhet rundt de to materielle vilkårene i bestemmelsen (§ 19-2)	353
4.3 Forklaring: variasjon i hvordan de ulike fylkesmannsembetene forstår bestemmelsen og praktiserer den i etterprøvingen av kommunenes vedtak	357
4.4 Forklaring: gamle arealplaner	358

INNHold

4.5	Forklaring: manglende kompetanse hos politikere og administrasjon i kommunene	361
4.6	Forklaring: for detaljerte planer og for stramme planer	362
5.	For «stram» ordning? Rettsanvendelsesskjønnet stadfestet av Stortinget i 2017.	363
6.	Diskusjon – behov for lovendringer?	365
Kapittel 22 Eit konsistent plansystem? Ambisjoner og resultat.		367
<i>Nils Aarsæther</i>		
1.	Innleiing	367
2.	Fokus på systemintern samanheng	368
3.	Konsistent plansystem?	374
4.	Fire spenningar som krev omtale.	375
5.	Frå plansystem til praksis – går konsistensen tapt?	378
6.	Neste bok.	379
Vedlegg 1: Oversikt over kvalitative intervjuer		381
Litteraturliste.		385
Stikkord		401
Forfatterromtaler		405