

Med lov skal land byggast

Bygningsloven av 1965 – planleggingas «grunnlov» i Norge

Helge Fiskaa

Helge Fiskaa: The land shall be built through laws. The Building Act of 1965 – the planning «constitution» in Norway

Kart og Plan, Vol. 74, pp. 32–45, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047 – 3278

The Building Act of 1965 established principles for planning which are still valid in Norway, and which might be regarded as a «planning constitution.» The act made planning compulsory in all parts of the country and it introduced almost the same plan types as exist today at regional, municipal, and local level. The previous act was only meant for cities, although some rural municipalities implemented it in their developed areas.

This article gives first an overview of key characteristics of planning and social development during the first part of the 20th century. Thereafter, it describes the process of preparing, adopting and implementing the act. The state's ambitions for planning increased through the 11 years that passed from appointment of a law committee to implementation of the act. The perspective changed, from doubt as to whether the same act should also apply to rural municipalities, to an intention to use the new act as an important means for developing the welfare state and regional policy.

Key words: Planning, legislation, history.

Helge Fiskaa, professor emeritus Dr. ing., Department of Planning and Urban Design, Faculty of Architecture and Fine Arts, Norwegian University of Science and Technology, NO-7491 Trondheim.

E-mail: helge.fiskaa@ntnu.no

Innleiing

Bygningsloven av 1965 kom til i ei tid med utvida politisk ansvar og utvikling av velstands- og velferdssamfunnet i Norge, og me fekk den fyrste landsomfattande planlegginga. Loven etablerte dei plantypene og hovudtrekka for planlegging som også gjeld med dagens planlovgeving. Loven må reknast som ein slags grunnlov for planlegginga i Norge.

Denne artikkelen gjer fyrst greie for viktige sider av utviklinga fram mot bygningsloven. Deretter blir arbeidet med loven og iverksettinga av han gjennomgått, og til sist fylgjer nokre oppsummerande kommentarar. Statens ambisjonar for planlegging auka gjennom åra, og er ytterlegare utvida i seinare tid.

Framveksten av planlegginga i Norge har ein politisk og ein fagleg dimensjon som grip i kvarandre (Fiskaa, 2002; 2009). Den politiske dimensjonen går frå økonomisk libera-

lisme frå 1800-talet med aukande politisk ansvar for folks livsvilkår (Fuglum, 1978, s. 449ff), til ambisjonar om politisk styring og bygging av velferdsstaten frå tida like før og særleg etter andre verdskrigen (Nordby, 1993, s. 20), og vidare til nyliberalisme frå rundt 1980.

Nygaardsvold-regjeringas kriseforlik med Bondepartiet i 1935 var med på å legge grunnlag for ei tilnærming mellom sosialistisk og borgarleg side. (Bull, 1979, s. 292). I løpet av krigsåra blei førestillinga om velferds- og velstands-Norge felles politisk eige for partia (Furre, 1991, s. 147). Fellesprogrammet til stortingsvalet i 1945 manifesterte tverrpolitisk vilje til velstandsutvikling, og eit utvida syn på statens og kommunanes rolle og oppgåver (Bull, 1979, s. 146). Planleggingas rolle blei utvida til å vere ein aktiv reiskap for statleg politikk og styring som i dei fleste land i Europa (Thomassen, 1997, s. 170).

Den faglege dimensjonen går frå tidleg byplanlegging via tilløp til fysisk oversiktsplanlegging i mellomkrigstida, og framveksten av økonomisk planlegging fram mot fysisk-økonomisk oversiktsplanlegging i alle kommunar og nokre regionar, og seinare til vår tids nesten altomfattande planlegging.

Planlegging har eitt bein i fysisk planlegging og eitt i økonomisk planlegging. Den fysiske planlegginga går frå 1800-talets byplanlegging med vekt på helse- og buforhold, kommunikasjonar og brannvern, til 1900-talets og seinare planlegging med utvida siktemål. Kunnskapsgrunnlag og inspirasjon blei henta i utlandet. Norske arkitektar fekk tidleg impulsar utanfrå som påverka fagsyn og lovgjeving, sjølv om nasjonale særtrekk blei tekne vare på (Tvinnereim, 1990, s 42). Etter krigen var særleg England forbilde for dei nordiske landa, og i tillegg gav Sverige oss impulsar (ibid.).

Økonomiske planlegging kan sporast tilbake til 1930-talet med Ole Colbjørnsen og Axel Sømmes treårsplan i 1933. Planen introduserte ny økonomisk fagkunnskap med planøkonomi som stikkord, og vegen vidare mot industrisamfunnet (Thomassen, 1997, s. 75). Han innebar ei endring av perspektivet frå fordelings- til produksjonstankegang (Hanisch og Lange, 1986, s. 12), og var starten på ei kopling mellom vitskap og politikk, og innføring av økonomisk planlegging som element i politikken.

Etter krigen kom den framveksande økonomiske planlegginga og byplanlegginga gradvis nærmare kvarandre med fysisk-økonomisk oversiktsplanlegging og planleggingsplikt i alle kommunar (Mydske, 1974). Den økonomiske planlegginga kom frå eit overordna nivå, mens den fysiske planlegginga hadde bakgrunn i det lokale nivået gjennom byplantradisjonen (Fiskaa, 2002).

Byplanlegginga i endring frå ca. 1900

Diskusjonar frå slutten av 1800-talet påverka synet på planinnhald og planutforming, blant anna større vekt på kunst og oppleving (Citte, 1889; Bjur, 1984), boligplanlegging, større grad av regionalt perspektiv, og etter kvart funksjonalistisk tenkemåte.

Byveksten med dårlege buforhold og større vekt på menneskeverdet gav grobott for ar-

beidet med å finne nye måtar å ordne byane på. Ebenezer Howards hagebyprinsipp (Howard, 1902) fanga opp fleire straumdrag i tida. I prinsippet ligg kimen til det eit regionalt perspektiv ved at hagebyane var delar av eit system i næringsmessig samvirke med landbruket. Ein ser slektskap med blant anna Patrick Geddes arbeid (Lorange, 1977, s. 53). Det ligg òg eit hierarkisk prinsipp i samspelet mellom senter på ulike nivå, i tråd med Christallers sentralstadteori (Johnson, 1975).

For det andre bar sonedelinga med bolig-, industri-, sentrums- og institusjonsområde, vekt på grønt og eit effektivt trafikksystem, bod om funksjonalismen (Tvinnereim, 1990, s. 53). Separert og differensiert vegsystem og avanserte metodar for trafikkplanlegging blei utvikla med framveksten av bilismen. (Buchanan et.a.l., 1963; Chalmers tekniska högskola, 1968).

For det tredje var hagebytanken viktig for arbeidet med betring av boligforholda i industrilanda. Det galdt utforming av boligar og boligområde, og politisk ansvar for boligbygging.

For det fjerde finn ein kimen til nabolagstanken, som gjerne er knytt til funksjonalismen, i hagebyprinsippet. Nabolagstanken blei viktig i Norge, i form av drabantbyar og lokale senter i distrikta (Tvinnereim, 1990, s 138).

Påverkinga frå hagebyrørsla vore viktig for vår måte å tenke by- og tettstadsplanlegging (Thomassen, 1997, s. 221; Ellefsen, 1986, s. 13). Det boligpolitiske arbeidet blei organisert med danninga av Norsk Forening for Boligreformer i 1913. Foreiningas påverkingarbeid la grunnlag for større kommunal og seinare statleg innsats med blant anna etableringa av Den Norske Stats Husbank i 1946 (Dancke, 1988).

Ny bygningslov i 1924

«*Lov om bygningsvesenet*», som erstatta bygningsloven av 1896, blei vedteken i 1924 og sett i verk i 1929. I grunngevinga for loven blei det særleg peikt på teknisk og økonomisk utvikling, endring i arkitektursyn, og større interesse for boligspørsmålet (Ot.prp. nr. 30 (1923)).

Loven galdt alle byane inklusive eit 200 meters belte inn i nabokommunen. I dette ligg ein kime til oversiktsplanlegging, men

det galdt bare plantypen byplan. Loven kunne gjerast gjeldande for tettstader i landkommunar. I 1960 var det gjort for 54 heile og delar av 306 landkommunar.

Loven stilte få konkrete krav til planutforming, samtidig som han la opp til meir omfattande planlegging enn den gate- og kvartalsreguleringa som hadde vore. Kravet om rutenett fall bort. Det blei lagt vekt på boligbygging ved å «... ha for øyet ... behov for beboelsesrom, ...» (§ 26). Loven formaliserte ikkje noko system for sonedeling. Men ved omtale av gater, torv, opne plassar bolighus, industri, leikeplassar osv. ligg kimen til funksjonelle arealformål (Jensen, 1981a, s. 197).

Den tidlegare bygningskommissjonen blei erstatta av bygningsrådet som skulle ha halvparten av medlemmene valde av bystyret. Dette innebar at planlegging og bygging i større grad blei eit politisk ansvar, og var ei markering av lokal sjølvråderett (Tvinneim, 1990, s. 30).

Sjølv om loven kom til i ein periode med rask profesjonsutvikling og store politiske endringar kom han til å gjelde i nesten 40 år til han blei avløyst av bygningsloven av 1965.

Utviding av planleggingsperspektivet

Frå mellomkrigstida blei perspektivet for planlegging utvida. På 1920-talet finn ein spirer til oversiktsplanlegging med bakgrunn i byanes små arealreservar og bygging i nabokommunane, og i erkjenninga av samanhengar i eit større geografiske rom (Jensen, 1980, s. 495). Bygningsloven la ikkje til rette for formell planlegging ut over kommunenivået. Tidlege tankar om oversiktsplanlegging kan særleg knytast til Sverre Pedersen og Harald Hals, med Hals sitt forslag til plan for Oslo og nabokommunar som det mest kjende (Hals, 1929).

I dei fyrste åra etter krigen starta fleire byar generalplanarbeid saman med nabokommunane. Det var ulikt kor langt arbeidet kom, men det blei utvikla haldningar, kunnskapar og erfaringar som var verdifulle grunnlag for det generalplanarbeidet som for alvor kom i gang seinare.

Brente staders regulering (BSR), som var etablert alt sommaren 1940 for å planlegge gjenreising av dei byane som var øydelagde tidleg i krigen, blei omorganisert etter kri-

gen med hovudoppgåva å planlegge for gjenreising i Finnmark og Nord-Troms. Det blei den fyrste utprøvinga av meir omfattande regional planlegging, med registreringar og analysar av fysiske, næringsmessige, økonomiske og befolkningsmessige forhold. (Nygaard og Lorange, 1950).

Økonomisk planlegging utvikla seg nokså parallelt med den fysiske oversiktsplanlegginga. Eitt tiltak var den økonomiske områdeplanlegginga som kom i gang i 1948–49. Dette var den fyrste etableringa av eit administrativt organ for regional planlegging (Thomassen, 1997, s. 240). Målet var å styrke næringsgrunnlaget, sysselsettinga og busettinga i distrikta. (St. meld. nr. 69 (1952)). Arbeidet må sjåast som del av ein samla statleg planøkonomisk politikk for å utvikle næringslivet og skaffe sysselsetting (Thomassen, 1997, s. 240).

Nord-Norge-programmet (1952) og utbyggingsprogram for problemområde i Nord-Troms (1957) blei etablerte for å stimulere næringslivet. Statens hovudoppgåve skulle vere å legge forholda til rette ved utbygging av infrastruktur. For kyststrøka i Trøndelag og nokre kystkommunar på Nordmøre utarbeidde områdeplankontoret i 1955 eit utbyggingsprogram. Dette arbeidet varsla noko nytt. For det eine var planen ein samordna rammeplan med målsettingar, forslag til tiltak og verkemiddel. For det andre innevarsla bruken av områdeplankontoret ei kopling mellom fysisk og økonomisk planlegging på regionalt nivå og var ein forløpar for den organiseringa av planapparatet med oppretting av Fylkesmannens utbyggingsavdeling etter 1965.

Distriktenes Utbyggingsfond (DUF) blei oppretta i 1960 for å fremme tiltak for auka, varig og lønsam sysselsetting i distrikta (Lov av 18. juni 1965 om Distriktenes utbyggingsfond). DUF var eit ledd i statens ordinære politikk for økonomisk vekst og full sysselsetting.

Eitt distriktpolitisk tiltak var utpeikinga av ni vekstsenter og seks vekstområde i 1965 for å skape økonomisk aktivitet i eit større omland etter prinsippet med «desentralisert sentralisering». (Thomassen, 1997, s. 524). Eit anna var opprettinga av Selskapet for industrivekstanlegg (SIVA) i 1968 etter mønster frå dei britiske Industrial Estates. Selskapet skulle bidra til å skaffe industrianlegg.

Kommunanes rolle blei sterkt utvida i denne perioden. Det var eit «*kommunalt hamskifte*» ved at kommunane blei viktige i oppfyljinga av statens politikk i utviklinga av velferdsstaten (Kjellberg og Hansen, 1979, s. 7), med nye oppgåver innan blant anna skolestell, helsevesen og anna offentleg forvaltning. Dette var ein grunn til og eit resultat av kommunesamanslåingane frå 1960-talet. Målet var å skape kommunar som heldt fast ved tanken om lokalt sjølvstyre, og samtidig var store nok til å ha ei god forvaltning (Kommuneinndelingskomiteen, 1952, s. 26). Talet på kommunar gjekk ned frå 744 like etter krigen til 456 i 1967.

Ein må sjå innføringa av ny bygningslov og planleggingsplikt i alle kommunane i lys av denne periodens vekst og sterke satsing på bygging av velstands- og velferdssamfunnet.

Vegen til ny bygningslov i 1965

I mai 1937 la Norske Arkitekters Landsforbund (NAL) fram forslag for Regjeringa om ein ny bygningslov som burde gjelde alle kommunane i landet, med «*regionplan*» og «*oversiktsplan*». I NALs grunngjeving finn ein argument som ein møter igjen etter krigen då arbeid med ny lov kom i gang: «*Tettbebyggelse omkring havneanlegg, stasjoner og lignende vokser op fullstendig ukontrollert, uten byplan eller regulering i det hele tatt*». (Thomassen, 1997, s. 81). NAL såg den lokale planlegginga i ein vidare samanheng, og meinte at det var «*... av stor betydning ... å få samarbeidet de enkelte planer; slik at de tar hensyn til fellesinteressene i tilgrensende områder og passer inn i de store hovedlinjer som berører landet som helhet*.» (ibid., s. 80). Forslaget møtte lita interesse i regjeringa. Heller ikkje eit utkast til lov om bygnings- og brannvesenet på landet, med blant anna forenkla bygge- og brannreglar for dei stadene der bygningsloven og brannloven ikkje var gjort gjeldande, blei vedteken før krigen kom (Ot. prp. nr. 3 (1940)). Og ettersom det dermed ikkje skjedde noko i dei nærmaste åra, kom det heller ikkje på tale å gjere noko før fleire år etter krigen (Thomassen, 1997, s. 83). Etter kvart fekk andre lovar som hadde noko å seie for byggeverksemda, utvida virkefelt, blant anna loven av 19. juli 1946 om ekspropriasjon og byggefor-

bod m.v., som gav heimel til å oreigne til byggeformål i alle kommunane.

Heiberg-komiteen oppnemnd

Når det tok mange år før arbeidet med ny bygningslov kom i gang, og endå 11 år før loven blei vedteken, fortel det om store samfunnsendringar og uvisse, og truleg usemje, om kva lov- og plansystem som ville vere tenleg rundt i landet. I 1954 blei ein komité oppnemnd «*med oppdrag å utrede spørsmålet om revisjon av lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924, særlig med sikte på bestemmelsene om ekspropriasjon og refusjon og om lovens virkeområde*.» (Kongelig resolusjon av 19. mars 1954). Komiteen fekk namn etter formannen, høgsterettsdommar Axel Heiberg. Komitéinnstillinga blei levert 22. april 1960.

Per Kristen Mydske hevdar at komiteen fyrst og fremst såg på byproblem som var særleg store på Austlandet (Mydske, 1974, s. 85). Terje Skjeggedal meiner at arbeidet blei konsentrert om dei tekniske og fysiske sidene ved byveksten. Desse problema skulle løysast med juridiske reglar innanfor eit hierarkisk og typisk byråkratisk styringssystem. Ein såg bort frå avfolkningsproblema i utkantene og dei økonomiske årsakene til fysiske problem. (Skjeggedal, 1984, s. 60).

Éin lov for heile landet?

Spørsmålet om landsdekkande bygningslov var ikkje nytt. Alt i lovkomitéinnstillinga i 1919 blei behovet for bygningslov også utanfor byane drøfta. Med industriens utvikling «*vil der sikkerlig opstaa talrige koncentrerte bebyggelsesstrøg, hvor det gjælder at gripe ind i tide og lægge grundlaget for en heldig fremtidig udvikling*.» (Bygningslovkomiteen av 1913, s. 5).

Sjølv om det med bygningsloven av 1924 var innført lovregulering av byggeverksemda mange stader meinte Heiberg-komiteen at dei «*... alvorligste problemer er i dag knyttet til strøk hvor bygningsloven ikke gjælder, – dvs. utenfor byene med byggebelte og de steder på landet hvor den uttrykkelig er gjort gjældende*.» (Heiberg-komiteen, s. 31). Det er ofte for seint å gripe inn når «*større samlinger av bygninger har dannet seg eller er i ferd*

med å dannes.» (ibid., s. 34). Den «enorme utviklingen av byggevirksomheten ..., ... gjør det nødvendig å ta opp til overveielse om ikke tiden nå er inne til å utvide bygningslovens virkeområde og skaffe et mer tidsmessig og rasjonelt grunnlag for det offentliges kontroll med byggevirksomheten i Norge.» (ibid., s. 31). Komiteen grunn gav styresmaktens behov for lovheimel «til å gjennomføre sine intensjoner, slik de ytrer seg i de planer som er vedtatt» med at «Formålet med bygningslovgivningen er å gi myndighetene herredømme over utformingen av den fysiske ramme innenfor hvilken urbaniseringen og den bygningsmessige utvikling skal foregå.» (ibid.).

Komiteen kom til at det var nødvendig med så store revisjonar at det burde utarbeidast ein heilt ny lov, med blant anna planleggingsplikt for alle kommunar. Ein innsåg at forholda var ulike rundt landet. Men i staden for å gå inn for den tidlegare tanken om ein eigen lov med enklare reglar for landkommunar, gjekk komiteen inn for ein felles lov som skulle vere fleksibel i bruk, blant anna ved å skilje mellom regulerte og uregulerte strøk.

Var planlegging viktig utgangspunkt for ny lov?

Øyvind Thomassen (1997, s. 304) meiner at det er vanskeleg å spore ny interesse for fysisk planlegging i departementa bak oppnemninga av lovkomité. Bakgrunnen var juridiske tolkingar av reglane om ekspropriasjon og offentlig erstatningsansvar, og om refusjon. Men dette er neppe heile sanninga. Foredraget som låg til grunn for oppnemninga, peikte på at det var «nødvendig også å ta opp lovens bestemmelser vedrørende by- og reguleringsplær til nærmere drøftelse.» (Heiberg-komiteen, s. 28). I kor stor grad dette inneber departemental interesse for fysisk planlegging er vanskeleg å seie, men det var nok ikkje bare reglane direkte knytte til økonomi som var grunngeving for lovarbeidet. I omgrepet «forenklet bygningslov» (ibid.) ligg at ein ikkje tenkte på omfattande fysisk planlegging, men mest på tekniske krav i samband med byggeverksemda (ibid., s. 33).

Talet på byplanar auka sterkt gjennom førre hundreåret, særleg etter 1930. Det kan delvis forklarast med plankrav i bygningslo-

ven av 1924. Men ein lov kan ikkje i seg sjølv skape ei slik utvikling, så den grunnleggande forklaringa ligg i at «sterkare offentlege styringa av bybygging og byutvikling måtte ha planar ...» (Tvinnereim, 1990, s. 14).

Det ser ut som Heiberg-komiteen etter kvart gjekk lengre enn departementet i å sjå fysisk planlegging som eit viktig spørsmål. Komiteen tok opp spørsmål om oversiktsplanar og om ekspropriasjon og bandlegging av areal for å kunne styre utviklinga på ein fastare måte.

Kvifor planlegging?

Med industrivekst, urbanisering og sterk vekst i by- og tettstodområde, også i byanes nabokommunar, kunne det oppstå problem dersom ikkje planlegging hadde kome i gang i rett tid, og det trongst verkemiddel for gjennomføringa. Tida var moden for å foreslå omfattande endringar i lovgrunnlaget.

Bakgrunnen for lovarbeidet var fyrst og fremst tradisjonelle omsyn til fysiske og tekniske forhold som tilkomst, vatn og kloakk, avstand til nabogrense etc. Private og samfunnsmessige verdiar vil gå tapt som fylgje av planlaus og uheldig bygging (ibid., s. 34). «Vann- og kloakkspørsmålet er i de senere år vokset til svære dimensjoner – især utenfor de sentrale strøk – ..., og «... uheldige virkninger har også plasseringen av hus i rekke langs hovedveiene og med atkomst fra disse hatt.» (ibid.). Oppfatninga av loven som primært ein bylov, der byggeverksemda og folkeauken i byar og tettstader var i fokus (Mydske (1974), s. 93), må ut frå påpeikinga av problema i rurale strøk, nyanserast.

Innstillinga omtaler fleire stader spørsmål om arealbruk og lokalisering, og peiker på at «... mens samfunnet der hvor bygningsloven gjelder, har en omfattende adgang til å føre kontroll med utbyggingen av grunnen, hersker en nærmest fullstendig frihet til å bygge hvor og hvordan man vil der hvor loven ikke er gjort gjeldende ...» (Heiberg-komiteen, s. 34). Det er òg interessant at omsynet til jordvernet var eit viktig argument for planlegging. «Denne planløshet vil også lett føre til at dyrket eller dyrkbar jord blir beslaglagt til byggeformål, hvor det ved en planmessig utnyttelse i større sammenheng kunne ha vært unngått.» (ibid.).

Den nye jordloven frå 1955 gav ikkje godt nok vern mot gradvis «*oppspising*» av dyrkingsjorda, og gav heller ikkje heimel for ei meir samla planmessig vurdering.

Øyvind Thomassen legg stor vekt på framvekst av bilismen som bakgrunn for lovarbeidet. Han viser til regionplanarbeidet for Oslo-området, der bilisme og byutvikling var eit viktig tema (Thomassen, 1997, s. 314). Men dette perspektivet kan vanskeleg sporast i komitéinnstillinga. Komiteen gjekk ikkje grundigare inn på vegtrafikk og bilisme enn å peike på at utviklinga «*med industriens og kommunikasjonenes videre utbygging, gjør det nødvendig å gå langt videre enn bygningsloven av 1924 gjorde for å sikre at også byggevirksomheten på landsbygda bringes under samfunnsmessig kontroll ...*» (Heiberg-komiteen, s. 35).

Samordning gjennom oversiktsplanlegging

Kommuneinndelingskomiteens (Schei-komiteen) innstilling i 1952 om revisjon av kommuneinndelinga drøftar særleg kommunal økonomi og administrasjon opp mot utvida oppgåver i kommunane som del av velferdsbygginga. I tillegg til forslag om strukturelle endringar gjennom reglar for kommunesamanslåingar, fremma komiteen forslag til arbeidsdelingsendringar og opplegg for interkommunalt samarbeid. I dette kan ein sjå eit signal om oversiktleg planlegging i eit samfunn i stadig endring, og med stadig meir omfattande kommunale og regionale oppgåver.

I ein høyringsuttale om interkommunalt samarbeid tok Forsynings- og gjenreisingsdepartementet i 1950 opp spørsmål om teknisk og økonomisk tilrettelegging for boligbygging og interkommunalt samarbeid om «*den såkalte region- og generalplanlegging.*» Departementet meinte behovet for slik planlegging ville auke, og det måtte ikkje stoppast av motsetningsforhold mellom nabo-kommunar (Schei-komiteen, 1950, s. 185).

Det kan verke underleg at Heiberg-komiteen ikkje tok opp planleggingsspørsmålet i relasjon til kommuneinndelingssaka. Endringar i kommunestrukturen måtte få mykje å seie for planlegginga (Thomassen, 1997, s. 311ff). Derimot drøfta komiteen samanhen-

gen med den økonomiske områdeplanlegginga, og dermed behovet for ei fysisk oversiktsplanlegging for å styre lokalisering av næringsliv, boligar etc. Det blir vist til stortingsmeldingar om områdeplanlegging der behovet for fysisk planlegging og samordning er framheva. «*Det er imidlertid en lang rekke forhold ved bedriftsplasseringen som ikke inngår i bedriftens kalkyler, men som samfunnet må ta med i vurderingen.*» (St. meld. nr 69 (1952), s. 11). Ein måtte sjå dei tettbygde strøka i «*sammenheng med de utviklingsmuligheter og interesser som opplandet og landsdelen har.*» (ibid., s. 19). Også i spreiddbygde område måtte det leggest vekt på busettingsspørsmåla ved lokalisering av næringsverksemd. Det var behov for samarbeid mellom «*de organer som har direkte innvirkning på næringslivets utbygging og lokalisering og de organer som har innflytelse på fordelingen av byggeløyver for boliger og samfunnsbygg.*» (ibid.). Stortingsmeldinga i 1954 om områdeplanlegginga tok opp problem ved at det til vanleg ikkje blir «*tatt tilbørlig hensyn til den nasjonaløkonomisk beste utnytting av grunnen. En kan f. eks. ofte se at verdifull dyrket jord blir lagt ut til byggetomter, uten at noen har vurdert tilstrekkelig hva dette koster samfunnsmessig sett.*» (St.meld. nr. 47 (1954), s. 24).

Heiberg-komiteens referanse til områdeplanlegginga viser at dei la vekt på samanhengen mellom fysisk og økonomisk planlegging. Ein må få til «*... samordning av den fysiske planleggingen og den økonomiske områdeplanlegging. Oppgaver og prognoser over befolkningsutviklingen og veksten i næringsliv og bosetting bør stemme overens både for den fysiske og økonomiske planleggingen.*» Gjennom samarbeid mellom ulike organ må dei fysiske og økonomisk planane motverke ei uheldig busettingsutvikling (ibid.).

Oversiktsplanlegginga var eit sentralt tema i KURSUS 1959 ved Institutt for by- og regionplanlegging på NTH. Det hadde samanheng med lovutgreinga og søkelyset som var sett på behovet for utvida planleggingssfare. At interessa for planlegging ut over den tradisjonelle byplanlegginga låg til grunn, kom fram i professor Westgaards opningsforedrag der han peikte på at «*... de Forrente Nasjoner har funnet det aktuelt å arran-*

gere seminarer for å søke å klarlegge forholdet mellom den fysiske planlegging og den sosiale og økonomiske utvikling.» (Westgaard, 1959).

Tidlegare byplansjef i Malmø, Gunnar Lindman gav oversikt og drøfting av planlegginga i Sverige. Etter den svenske bygningsloven av 1947 var det etablert eit system med region-, general- og reguleringsplanar. Dette var «*under inflytande av framförallt anglosaxiska tankegångar*» med oppfatninga av samfunnet som ein organisme, «... och att generalplanens väsentligaste syfte er att främja denne organismens harmoniska utveckling.» (Lindman, 1959). Byråsjef K. E. W. Schulze, som var med i Heiberg-komiteen, gjorde greie for kva som ville bli foreslått i Norge. Dette var svært likt det svenske systemet. I lovarbeidet var det strid om ein skulle satse på det danske systemet med byutviklingsplanar eller det svenske opplegget med region- og generalplanar (Thomassen, 1997, s. 308ff). Når eit slikt fagarrangement valde å presentere den svenske ordninga, fortel det at leiande fagkretsar var mest innstilte på å bygge på denne tradisjonen. Det hadde nok samanheng med den erfaringa norske arkitektar hadde fått i Stockholm og London under krigen.

KURSUS 1959 sette søkelys på områdeplanlegginga og den fysiske planlegginga, planlegging i landdistrikta og i mindre byar og tettgrender, landskap, og bilisme. Det handla altså om utvida virkefelt for den fysiske planlegginga også utanfor storbyområda, og om vern og landskapstilpassing.

Det skjedde altså ei utvikling i synet på planlegging gjennom dei seks åra Heiberg-komiteen arbeidde. Frå ei forsiktig tilnærming til spørsmålet om bygningslov også for landkommunane, enda komiteen ut med forslag til eit hierarkisk plansystem og omfattande planprosedyrar. I tillegg til juridisk bindande reguleringsplan som erstatta den tidlegare byplanen, blei det foreslått generalplan for heile kommunen og regionplan for to eller fleire kommunar. Rett nok var komiteen litt i tvil om forslaget til regionplan blant anna fordi dei såg moglege konflikhtar mellom regionale omsyn og kommunale interesser (Heiberg-komiteen, s. 46), og foreslo at han skulle brukast der det var behov for det. Derimot var det liten tvil om behovet for generalplanlegging. Byplanen var for detal-

jert til å kunne brukast i heile kommunen, og mange byområde hadde brukt ei eller anna form for uformell generalplan. Generalplanens hovudoppgåve skulle vere å sikre fornuftig arealbruk og lokalisering for å oppnå «*den mest økonomiske og beste form for utbygging.*» (ibid., s. 49).

Men komiteen la vekt på ulike behov i store og små kommunar. I kommunar «*hvor ekspansjonen og byggevirksomheten er liten, kan man trolig komme fram til brukbare resultater med atskillig enklere midler ...*». Ein burde gå forsiktig fram, og bare trekke opp ei ramme om generalplanlegginga i loven (ibid.). Generalplan måtte vere ei frivillig oppgåve (Kleven, 2011, s. 43).

Formalisert funksjonsdeling

Som peikt på tidlegare finn ein kimar til funksjonsdelt regulering grunnlag i tidleg planlegging, blant anna i Ebenezer Howards hagebyprinsipp og boligreformrørsla. Bygningsloven av 1924 omtalte ulike strøk, men hadde ikkje noko gjennomført system for reguleringsformål. Planen kunne regulere bygningskarakter, avstandsforhold, høgde etc. og kor ein kunne bygge trehus. Større industriverksemdar burde leggst unna boligstrøka.

Funksjonalismens oppdeling av menneskelege aktivitetar i ulike funksjonar var såleis ei «stadfesting» av oppfatningar som hadde utvikla seg gjennom lang tid. Utover i 1930-åra, då funksjonalismen fekk større gjennomslag som fagideologi også i Norge, voks tankar om meir systematisk sonedelt regulering fram. Men Heiberg-komiteen grunn gav forslaget om reguleringsformål med behovet for klare grunnlag for ekspropriasjon (Heiberg-komiteen, s. 50). Dei foreslo fem hovudformål i reguleringsplanane: byggeområde, trafikkområde, friluftsområde, fareområde og spesialområde, inklusive jord- og skogbruk.

For general- og regionplanane foreslo dei ikkje tilsvarande spesifisering av arealbruken. Desse skulle vere planar «*for utnytting av grunn ... og løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov ...*». Juridisk binding av arealbruken kunne skjje gjennom vedtekt som forenkla sett bare skilde mellom areal det kunne byggast på og ikkje.

Eit optimistisk lovvedtak

I løpet av dei fire åra som gjekk fram til Kommunal- og arbeidsdepartementet fremma lovforslaget i 1964, hadde utviklinga «*vist at oversiktsplanlegging må tillegges stadig større vekt ...*» (Ot. prp. nr. 1 (1964–65), s. 10). Og departementet uttrykte tydeleg behovet for å sørje for kommunaltekniske anlegg, offentlege og private institusjonar og serviceinnretningar, sikring av landbruksareal og landskap osv. «*Gjennom planlegging må alle disse interesser vurderes i sammenheng for større områder.*» (ibid., s. 44). Departementets forslag blei meir omfattande enn komitéinnstillinga.

Det var særleg om regionplanlegginga departementet ikkje uttrykte så stor tvil som komiteen. For generalplanar meinte departementet at planarbeid måtte kome i gang, og at departementet bare unntaksvis skulle gå med på utsetting. Departementet gjekk òg lengre i formelt system for funksjonell arealregulering i reguleringsplanar ved at landbruksområde blei gjort til eitt av hovudformåla.

Departementet gjekk inn for at bygningsrådet skulle veljast av kommunestyret, mens Heiberg-komiteen hadde foreslått å halde på den tidlegare ordninga. Også eventuelt generalplanutval skulle veljast av kommunestyret. Det skulle vere høve til å opprette eit eige reguleringsråd og eit konsultativt fasa- eller skjønnhetsråd.

Frå den fyrste forsiktige tilnærminga til planlegging i alle kommunar viste behandlinga i Odelstinget 1. juni 1965 at haldninga hadde endra seg sterkt i løpet av åra som hadde gått sidan komitéoppnemninga. Rett nok kom det frå borgarleg side fram ein viss tvil om hovudregelen med planleggingsplikt i alle kommunar. Men skeptikarane såg likevel eit behov for langsiktig planlagt grunnutnytting dei fleste stader, og meinte at unntaksreglar ville gje tilstrekkeleg fleksibilitet.

I Odelstinget var det ulike meiningar om kor omfattande planlegginga skulle vere. Saksordførar Harry Klippenvåg (A) peikte på at det ville vere mange som meinte at lovforslaget «*... for mange punkters vedkommande går for langt, og det er sikkert like mange som synes at det ikke går langt nok.*» (Forhandlinger i Odelstinget nr. 69, s. 548). Han meinte at «*... det vil være riktig at man får stoffet begrenset – i hvert fall i volum – slik at*

de konkrete ting man vil oppnå ved en slik plan, blir klart presisert, ...» (ibid., s. 546). Finn Gustavsen (SF) meinte lovforslaget ikkje var tilstrekkeleg i forhold til dei store samfunnsendringane og utfordringane ein stod overfor (ibid., s. 568).

Den tverrpolitiske oppslutninga for planlegging som trass alt var til stades, kan koplast til distriktspolitikken og vern av landbruksareal. Statsråd Jens Haugland (A) peikte på at oversiktsplanlegginga «*... vil ha den aller største betydning for distriktsutbyggingen. ... , og loven vil bli et hovedvirkemiddel i distriktsplanleggingen, et middel som vil gi politiske organ styring av og kontroll med utviklingen.*» (ibid., s. 560).

Dei borgarlege partia ville gje landbruksetaten særskild lovfesta representasjon i planarbeidet, mens Arbeidarpartiet meinte det var tilstrekkeleg med ei generell plikt til samarbeid med ulike etatar.

Det var prinsipiell usemje mellom dei borgarlege partia og DNA/ SF om lokalt sjølvstyre og den private eigedomsretten. Alfred I. Thommessen (H) meinte at «*gjennom denne loven vil uvegerlig det kommunale selvstyre reduseres, i visse tilfelle ganske betraktelig, og det vil bli gjort ytterligere inngrep i den private eiendomsrett enn det vi tidligere er vant til.*» (ibid., s. 549).

Det var full semje om å innføre eit reint folkevald bygningsråd, og at det innebar ei styrking av lokaldemokratiet. Men det var usemje om departementets rolle som sentralt ansvarleg organ for planlegginga. Dei borgarlege partia meinte departementet ville få for stor styringsrett gjennom fastsetting av vedtekter, godkjenning av planar etc. Thommessen sa at «*Når vi får en lov som gir myndighet til organer som står over kommunestyrene, ... , da må en vel si at loven innebærer en reduksjon av det kommunale selvstyre.*» (ibid., s. 575). Olav Hordvik (V) reiste spørsmål om å finne «*... måtar å gjera det på, som kunne gje dei kommunale og regionale nemnder rett til å avgjere sakene, slik at ein kunne halde på det ... lokale sjølvstyret.*» (ibid.).

Samtidig innsåg fleire av representantane at det var behov for eit apparat på overordna nivå for å hjelpe kommunane. Det kom inn reglar i loven om at departementet og fylkeskommunen kunne opprette rådgjevande ut-

val til støtte i planarbeidet. For dei borgarlege var dette eit dilemma i forhold til kravet om lokalt sjølvstyre, mens det for DNA og SF nok var meir i samsvar med ein intensjon om sterkare statleg styring.

Usemjå om eigedomsretten kom særleg til uttrykk i mindretalets forslag om reglar for erstatning ved bandlegging av eigedommar, og avslørte dermed grunnleggande ulik haldning til forholdet mellom enkeltindivid og fellesskapsinteressene. Gustavsven uttrykte seg klarast om at *«Med de veldige utbyggingsoppgaver som det offentlige blir pålagt, og de store krav som i dag stilles, og som må stilles, er det utelukkende gjennom større rettigheter for den enkelte grunn- og kapitaleier av vi kan nå fram til tilfredsstillende løsninger.»* (ibid., s. 568). Erling Engan (SP) meinte bandlegging utan plikt til å yte erstatning er *«et rent overgrep mot hevduvunnet eiendomsrett, ...»* (ibid., s. 573).

Med nokre mindre dissensar blei loven vedteken i Odelstinget 1. juni, og sanksjonert 18. juni 1965. Då han blei sett i kraft 1. januar 1966 var nesten tolv års lovarbeid ført til endes, og ein ny epoke i utbygging i landet starta. Landet fekk ein bygningslov som etablerte grunnleggande trekk i den planlovgevinga me har i dag. Dei viktigaste endringane var at loven skulle gjelde for alle landets kommunar, og det blei innført oversiktsplanlegging både på kommunalt og interkommunalt nivå. Dei folkevaldes styring blei styrkt ved at bygningsrådet og eventuelt generalplanutval skulle bestå av folkevalde. Representantar frå administrasjonen skulle ha møterett, men ikkje stemmerett. Det blei innført eit formelt system for funksjonsdelt arealregulering, og gjennomføringsmiddel som ekspropriasjon, refusjon og råderettssinnskrenkingar blei utvida.

Store statlege ambisjonar og trege kommunar

Etter 20 års nesten samanhengande Arbeidarpartistyre blei det Borten-regjeringa som skulle sette loven ut i livet. Etter valet hausten 1965 overtok Helge Seip (V) styringa av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Ein skulle tru at ei borgarleg regjering ville vere

mindre innstilt på å innføre ei omfattande planlegging. Men den nye regjeringa hadde òg store ambisjonar om å innføre planlegging som ein viktig reiskap i kommunal og regional utvikling. Statens ambisjonar var større enn mange kommunar og regionar kunne eller ville vere med på i fyrste omgang.

Oppbygging av eit apparat for planlegginga

Det var allereie sett i verk tiltak som skulle få i gang planverksemda rundt i landet. Det fyrste steget var opprettinga av Distriktsplanavdelinga i Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1963. Avdelinga skulle ivareta koordineringa av offentlege investeringar og arealplanlegging og vere kontaktorgan til fylka. Den tverrsektorielle dimensjonen i planlegging skulle takast i vare av eit statssekretærutval med representantar frå ulike departement. Det andre steget var opprettinga av Fylkesmannens utbyggingsavdeling som var lovfesta i bygningsloven. I tillegg til at dei tidlegare områdeplankontora gjekk inn i den nye avdelinga blei det tilsett fylkesreguleringsarkitekt og fylkesingeniør. Slik skulle utbyggingsavdelinga bli ein god planleggingsadministrasjon i fylka. Avdelingane skulle ta initiativ og føre tilsyn med den fysiske-økonomiske planlegginga, samordne private og offentlege tiltak, og stå for hjelp, informasjon og opplæring til kommunane, og i tillegg ta seg av saksbehandlinga for DUF i nært samarbeid med den kommunale og regionale planlegginga (St. meld. nr. 87 (1966–67), s. 106). Ordninga var utprøvd i Sør-Trøndelag frå 1960. Etter bygningsloven av 1924 var det kommunane og departementet som hadde viktige oppgåver i planlegginga. Med nyordninga fekk fylkesnivået ei viktig rolle.

Departementet tok initiativ

Trass i at mange var skeptiske til regional planlegging blei departementets fyrste oppgåve å få i gang nettopp dette arbeidet. Det gjekk ut rundskriv til fylkesmennene med bod om *«at arbeidet med regioninndeling begynner snarest råd.»* (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1964). Utbyggingsavdelingane skulle utarbeide forslag, og departemen-

tet skulle fastsette inndeling (ibid.). Det var altså ikkje særleg rom for å la initiativ til regionplanarbeid kome frå kommunane. Som motivering for planarbeidet lokka departementet med at «*de resultater en kommer til vil være rettesnor for investeringsvirksomheten i de ymse områdene framover.*» (ibid.).

Etter kort tid var dei fleste fylka ferdig med regioninndelinga og resten var komne i langt arbeidet. Nokre stader tok det tid blant anna på grunn av kommunesamanslåingar. Kommunaldepartementet utarbeidde i 1965 «oppskrift» for planlegginga i form av mellombels forskrifter som særleg gjorde greie for formelle sider ved planframstilling, områdeavgrensing, regionplanrådets funksjon, og vedtekter.

For generalplanar la forskriftene vekt på at planen skulle vise eksisterande og planlagd arealbruk. Planen skulle «... *gi et tjenlig arbeidsgrunnlag for de organer som skal stå for gjennomføringen av vedkommende oppgaver.*» Planane måtte vere realistiske ved at dei skulle tilpassast «*den forventede utvikling og kommunens økonomi.*» (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1965 a). I dette ligg eit signal om fysisk-økonomisk planlegging. Forskriftene gav òg reglar for arealkategoriar for bruk i region- og generalplanane.

Forskriftene sa lite om faglege sider eller praktiske spørsmål omkring korleis ein skulle gå fram i det konkrete planarbeidet. Dette prøvde ein å gjere noko med gjennom opplæringstiltak og informasjonsmateriale. Frå 1965 gjennomførte departementet årlege vidareutdanningskurs for deltakarar frå ulike fagområde som hadde med planlegging å gjere.

Boka «*Planlegging – Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?*» (Johnsen, 1968), som Kommunal- og arbeidsdepartementet gav ut, blei eit viktig kunnskapsgrunnlag for både fagfolk og politikarar, og blei brukt som pensum for studentar i planfag. Boka tok for seg dei formelle plantypene og samanhengen mellom dei, og omtalte i tillegg lands- og landsdelsplanlegging. Ho gav ein motiverande omtale av korleis utbygginga kunne ha vore gjort betre ved hjelp av betre planlegging, og gjorde greie for lovgrunnlag, planorgan og arbeidsmetodar. I siste delen viste boka prinsipp for planutforming. Dei til dels konkrete løysingsforslaga var meint å vere til praktisk hjelp i planarbeidet, og viser på ein illustrerande

måte rådande fagsyn i tida. Boka tok opp behovet for samordning med økonomien og tilrår å innføre langsiktige investeringsplanar og kommunale boligprogram knytte til generalplanen. Dette blir seinare formalisert i form av rundskriv frå departementet (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1971)

Boka gav oppskrift på ei planlegging med vekt på fysiske forhold og utbyggingsbehov. Ho gav vegleiing i ei nokså omfattande og kompleks planlegging som kunne oppfattast som noko anna enn den fleksible og situasjonstilpassa planlegginga det hadde blitt gjeve uttrykk for tidlegare. Boka gjorde greie for eit hierarkisk plansystem der interkommunale planar skulle styre planlegginga i kommunane. I St. meld. nr. 87 (1966–67), som òg introduserte landsdelsplanar, tenkte departementet seg ei styring ovanfrå og ned gjennom plannivåa. «*Landsdelsplanene vil gi hovedlinjer som regionplanene kan bygge sine interkommunale planer på, og disse vil igjen være retningsgivende for de disposisjoner kommunen treffer i sine generalplaner, byplaner og reguleringsplaner.*» (St. meld. nr. 87 (1966–67), s. 40).

Bygningsloven var eitt av fleire verkemiddel for «*å nå overordnede nasjonale mål slik som økonomisk vekst, sosial utjamning og økt velstand*» (Wøhni, 1986, s. 60). og «... *generalplanleggingen er et nasjonalt virkemiddel til å sikre sentrale målsettinger som eksempelvis velferdsfordelingen.*» (ibid., s. 6). Bygningsloven i seg sjølv hadde ikkje slike målsettingar. Loven la primært opp til fysisk planlegging for å ordne lokalisering, arealbruk, tekniske anlegg osv. Behovet for overkommunal samordning må fyrst og fremst sjåast ut frå eit ønske om optimalisering av ressursbruk og tekniske løysingar. Samtidig er det ikkje urimeleg å sjå region- og landsdelsplanlegginga som uttrykk for synoptiske ambisjonar ut over det som primært låg i bygningsloven, og det som såg ut til å vere mogleg i kommunane den fyrste tida.

Planarbeidet gjekk seint

Departementet var etter få år misnøgd med framdrifta av generalplanarbeidet og vedtaksprosessen, og meinte årsakene blant anna var samordningsproblem mellom sek-

torstyresmakter, at arbeidet var lagt for omfattande opp, og uvisse om korleis planar skulle framstillast og presenterast (St. meld. nr. 27 (1971–72)).

I oktober 1971 var 385 kommunar i gang med generalplanarbeidet, 11 forslag var til behandling i departementet, og éin plan var godkjend. Dersom målet var ferdige planar, var dette eit skrøpeleg resultat. Var derimot intensjonen med planlegginga at kommunane skulle tenke meir langsiktig og sjå ulike spørsmål i samanheng, var kanskje pågåande planarbeid ein god målestokk. Departementet meinte likevel at «*slutføring og departementets godkjenning av generalplanene (har) stor praktisk og psykologisk betydning.*» (ibid., s. 125).

NIBRs arbeidsrapport 11/76 gjorde greie for generalplanarbeidets framdrift og organisering (Arge et. al., 1976). Før bygningsloven blei sett i kraft hadde 57 kommunar, særleg dei med folkeauke og tettstadproblem, kome i gang med oversiktsplanarbeid. Alt i det fyrste året med loven sette 86 kommunar i gang arbeid. Ved årsskiftet 1974–75 var nesten alle i gang med arbeidet, men bare 38 planar var vedtekne i kommunestyret, og 13 godkjende i departementet.

Prosjektleiaren Njål Arge meinte at manglande retningslinjer førte til stor uvisse om kva generalplanlegginga skulle omfatte og gå ut på. Særleg utkantkommunar oppfatta informasjonen som dårleg og lite relevant ved at han mest handla om tettstadutvikling, trafikknett og tekniske anlegg. Kommunar med sysselsettingsproblem og nedgang i folketallet såg lite behov for generalplanlegging. Manglande planleggingskapasitet spelte inn, særleg i små og mellomstore kommunar. Prioriteringa av regionplanlegginga i nokre fylke gjorde at kommunane venta på overordna avklaringar. Planbehandlinga med mange organ som skulle uttale seg til planforslag, tok ofte lang tid. Som den kanskje viktigaste årsaka, peikte Arge på at mange kommunar hadde sterk uvilje mot å binde seg til langsiktige planar og program som ein ikkje fullt ut hadde oversikt over konsekvensane av, og som ein rekna med at ein ville avvike frå. Dette kan forklare kvifor dei fleste kom i gang med arbeidet nokså raskt, men at det gjekk trekt å få planane vedtekne og godkjende (Arge, 1977, s. 64).

Etter nesten 20 år med bygningsloven hadde framleis bare knapt halvparten av kommunane fått plan godkjend i departementet. Det var komplisert og tidkrevjande planbehandling ved at sektororgan, særleg innan landbruket, behandla spørsmål etter særlovar framfor å rette seg etter bygningslovas planprosessar (Sandvik, 1984). Ein sleit med grunnleggjande problem om det som var formålet med den fysisk-økonomiske planlegginga, samordning mellom sektorar og over kommunegrenser. I ein tradisjon med stor makt til sektorinteresser og politisk ønske om stor grad av kommunalt sjølvstyre er framleis samordning av sektorinteresser vanskeleg.

Det hadde tidleg vore satsa sterkt på å få i gang regionplanlegginga, med det gav heller små resultat, blant anna fordi det ikkje var noko vedtaksført politisk organ i regionane. I 1973 blei regionplanen erstatta av fylkesplan.

For omfattande planlegging?

Departementet gav ulike signal om kva dei venta seg av region- og generalplanlegginga. Samtidig som «oppskriftene» viste ei omfattande planlegging som inkluderte mange sider av kommunens oppgåver og utvikling, tilrådde departementet forenkla planar i fyrste omgang, og kommunane burde behandle ferdig planane sjølv om dei ikkje var komplette.

Bygningsloven og dei fyrste vegleiarane stilte ikkje bestemte krav til plananes omfang og innhald. Tvert imot var «... *proposisjonens regler så elastiske at de gir rom for nyansering og tilpassing etter de skiftende forhold her i landet.*» (Ot.prp. nr. 1 (1964–65), s. 9). Det kunne opnast for at planen ikkje skulle omfatte heile kommunen (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1965, s. 6). Bak dette låg dei ulike behova i landkommunar.

Samtidig viste boka *Planlegging* eit omfattande planopplegg som signaliserte store ambisjonar. Det blei skissert minimumskrav til ein generalplan; han skulle bestå av ein grunnnutnytingsplan, plan for tekniske anlegg, investerings- og tempoplan, og boligprogram (Johnsen, 1968, s. 95f.). I praksis utvikla det seg ei form for «standardkrav» ut frå konsulentars arbeid og dei rettleiingane departementet stod bak (Wøhni, 1986, s. 104). Planleggarane hadde tendens til å fin-

gradere undersøkingar og analysar når planbehandlinga gjekk trått (Langdalen, 1991). Utover 1970-talet såg ein ei utviding og omdefinering av kva planane skulle ta for seg. I tillegg til dei fysiske og økonomiske sidene blei perspektivet utvida til blant anna omfattande miljø- og verneomsyn.

Frå ei nokså forsiktig tilnærming til spørsmålet om landsomfattande planlegging, hadde altså ambisjonane vakse. Men samtidig signaliserte departementet at omfanget av generalplanen « vil i stor grad avhenge av den enkelte kommunes størrelse og beskaffenhet. » (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1971), og «departementet finner å kunne godkjenne en plan, selv om enkelte forhold ennå ikke har fått sin avklaring.» (Miljøverndepartementet, 1974).

I dette ser ein òg spørsmålet om planlegginga som prosess. Når dei fleste kommunane hadde starta opp planarbeid nokså tidleg, men få hadde vedteke plan, kunne det ligge ei oppfatning bak om at planen gav ei statisk binding av framtida. Men det var ikkje tanken; Departementet gav signal om at generalplanen skulle «være rullerende og fleksibel, slik at endrede forutsetninger og nye mål til enhver tid blir innpasset i planen.» (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1971, s. 6).

Oppsummering og avsluttande kommentarar

Med Bygningsloven av 1965 innførte Norge obligatorisk planlegging i heile landet. Grunnleggande prinsipp for planlegging som blei innførte då, gjeld framleis, med oversiktsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå og reguleringsplan på lokalt nivå. Ved at alle medlemmene i bygningsråd og eventuelt generalplanutval skulle vere folkevalde fekk me full politisk styring av planlegginga.

Den landsomfattande fysisk-økonomiske planlegginga kom til i ein periode med store endringar i politikk og syn på planlegging. I utgangspunktet var ordning av byggeverksemda i veksande byar og tettstader, hovudpoenget. Det var tvil om planleggingsplikta skulle gjelde likt alle stader, men det blei peikt på behov for planlegging også på bygd. I løpet av lovbehandlinga kom saman-

hengen til bygginga av velferdssamfunnet og distriktspolitikken tydelegare fram. Frå otte for at planlegginga skulle bli for omfattande og gå ut over det lokale sjølvstyret og eigedomsretten, auka ambisjonane gjennom lovarbeidet og iverksettinga.

I den kommunale planlegginga tenkte ein den fyrste tida mest på tettstadene og byggeområda. Men som reiskap i velferdsutviklinga må lovens formulering om at generalplanen skulle ta opp «... spørsmål om dekning av allmenne behov innen kommunens område» forståast som ein intensjon om ei planlegging som femna vidare enn bygging og arealbruk, og som skulle kome alle til nytte. Ein må sjå dette i samanheng med utbygginga av skole- og helsevesen og andre velferdsordningar i kommunane, og koplinga mellom den fysiske planen og kommuneøkonomien.

I byrjinga ble det i ikkje stilt bestemte krav til general- og regionplanenes omfang og innhald. I arbeidet med lovforslaget og den politiske behandlinga av det, hadde det vore ei nokså forsiktig tilnærming med tvil om kor omfattande planlegging landkommunar hadde bruk for. Dermed kan ein vanskeleg hevde at loven og intensjonane hindra ei planlegging som var relevant også i utkantkommunar.

Gjennom iverksettinga av loven og planarbeidet gav departementet signal som kunne oppfatast tvitydige. Dei viste ambisjonar om ei omfattande planlegging som skulle innehalde mange forhold og med samanhengar mellom kommunalt, regionalt og statleg nivå. Samtidig prøvde dei å dempe ambisjonane gjennom fleksible og reduserte krav til kva ein generalplan måtte innehalde.

I dette ligg òg spørsmålet om planlegging som prosess. Planarbeidet kom i gang nokså tidleg i dei fleste kommunane, men departementet var misnøgd med framdrifta. Mange kommunar såg planleggingsarbeidet som viktigare enn den endelege planen; politikarane ville kanskje ikkje binde framtida for sterkt.

Det var ikkje gjeve signal om breiare deltaking i planprosessen enn at ein skulle «søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m. v. som har interesse i planarbeidet.» (§ 20.3), og at planane skulle leggast ut til offentleg ettersyn. Tanken var at offentlege politiske og administrative organ

var representative for befolkninga og skulle sikre dei ulike interessene. På 1970-talet kom det i gang forsøk med utvida medverking i planlegginga (Fiskaa, 2005).

Gjennom åra seinare er det gjort ein del større og mindre lovendringar, og ambisjonane for planlegging har auka, utan at hovudprinsippa er endra. Når loven frå 1985 kom til å heite Plan- og bygningsloven gjev det signal om å tydeleggjere planlegging. Formålet med planlegging blei utvida til også å omfatte sosial, kulturell og estetisk utvikling. Desse ambisjonane er ytterlegare utvida med Plan- og bygningsloven av 2008, med blant anna vektleggjing av berekraftig utvikling (Kleven, 2011, s. 210). Generalplanen har blitt til kommuneplan og fylkesplanen til regional plan. Plansystemet har blitt meir omfattande med kommunale og regionale planstrategiar, kommuneplanen skal vere både kortsiktig og langsiktig, ha ein arealplan, som er bindande for tiltak, og ein samfunnsdel, me har fått to typar reguleringsplan, og utvida sett av reguleringsformål som òg gjeld for kommuneplanen. Det er tydelegare enn før opna for private reguleringsplanar. Kravet om samarbeid i planarbeidet er styrkt, og det er gjeve større rom for forhandlingar og medverking.

Samla sett ber endringane dei siste 20–30 åra preg av eit politisk ønske om sterkare overordna styring, og samtidig ha marknadstilpassa løysingar. Ein har halde fast ved det synoptiske idealet som rådde planlegginga med loven av 1965 (Jensen, 2011, s. 84ff). Det verkar paradoksalt i ei tid der nyliberalismen er rådane paradigme.

Referansar

- Arge, N. et. al. (1976): *Generalplanarbeidets framdrift og organisering*. NIBR arbeidsrapport 11/76. Oslo: NIBR.
- Arge, N. (1977): «Hva har vi lært av generalplanarbeidet i Norge? Noen resultater fra et forskningsprosjekt». I *Kursus 1977*, Institutt for by- og regionplanlegging. Trondheim: NTH.
- Bjur, H. (1984): *Stadsplanering kring 1900 med eksempel från Göteborg och Albert Lilienbergs verksamhet*. Göteborg: CTH.
- Buchanan, Colin et.a.l. (1963): *Traffic in Towns. A Study of the Long Term Problems in Urban Areas*. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Bull, E. (1979): *Klassekamp og fellesskap 1920–1945*. Norges historie bind 13. Oslo: J. W. Cappelens forlag A/S.
- Bygningslovkomiteen av 1913 (1919): *Innstilling om ny bygningslov*.
- Chalmers tekniska högskola (1968): «*Scaft 1968: Riktlinjer för stadsplanering med hänsyn till trafiksäkerhet*». Publikasjon Statens planverk; 5. Stockholm.
- Dancke, T. M. E. (1988): *Boligsak i utvikling. Norsk forening for Bolig- og byplanlegging 1913–1988*. Oslo: Norsk forening for Bolig- og byplanlegging.
- Ellefsen, K. O. (1986): «Stedsidealer bak bygdebyen.» I Olsen og Selfors (red.): *Fysisk planlegging*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Fiskaa, H. (2002): *Med lov skal land byggast. Norsk fysisk-økonomisk planlegging med bygningslova av 1965 – med fem generalplanar frå Nic Stabells kontor som eksempel*. Dr. ing-avhandling. Institutt for by- og regionplanlegging. Trondheim: NTNU.
- Fiskaa, H. (2005): «Past and Future for Public Participation in Norwegian Physical Planning», *European Planning Studies*, 13 (1), s. 157–174.
- Fiskaa, H. (2009): «What can we learn from previous attempts at Master Planning in Norwegian Rural Municipalities.» *European Journal of Spatial Development*. www.nordregio.se/EJSD/refereed33.pdf.
- Forhandlingar i Odelstinget nr. 69, 1. juni 1965.(O. 69).
- Fuglum, P. (1978): *Norge i støpeskjeen 1884–1920*. Norges historie bind 12. Oslo: J. W. Cappelens forlag A/S.
- Furre, B (1991): *Vårt hundreår. Norsk historie 1905–1990*. Oslo: Samlaget.
- Harald Hals (1929): *Fra Christiania til Stor-Oslo. Et forslag til generalplan for Oslo*. Oslo: Aschehoug & Co (W. Nygaard).
- Hanisch, T. J. og E. Lange (1986): *Veien til velstand. Industriens utvikling gjennom 50 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heiberg-komiteen (1960): *Utkast til lov om bygningsvesenet. Innstilling frå komiteen til revisjon av bygningsloven*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Howard, E. (1902): *Garden Cities of To-morrow*. London: Swan Sonnerstein & Co.
- Jensen, R. H. (1980): *Moderne Norsk byplanlegging blir til*. Doktoravhandling. Trondheim: Nordplan.

- Jensen, R. H. (2011): Hvor går norsk planlegging? Refleksjoner om fysisk planlegging i lys av den nye plan- og bygningsloven, samfunnsutviklinga og tendenser i noen andre land. *PLAN nr. 3-4/2011*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, Y. (1968): *Planlegging. Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging?* Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Johnson, J. H. (1975): *Bygeografi*. Oslo: Gyldendal.
- Kjellberg, F og T. Hansen (1979): *Det kommunale hamskiftet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kleven, T. (2011): *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1964): *Distriktsplanleggingen. Regionplanlegging, senterutbygging*. Rundskriv 21.9.64.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1965): *Midlertidige forskrifter til kap. III om oversiktsplaner i bygningsloven av 18.juni 1965*. Rundskriv 1.12.65.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (1971): *Om generalplanlegging – spesielt om de økonomiske sider av generalplanen*. Rundskriv H-18/71.
- Kommuneinndelings komiteen (Schei-komiteen) (1952): *Innstilling II Om en revisjon av den kommunale inndeling m.v. Prinsipielle retninglinjer*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Langdalen, E. (1991): *De lange linjene i planleggingen – fra bygningsloven i 60-årene til bærekraftig utvikling i 90-årene. Foredrag ved Miljøverndepartementets plankonferanse for fylkeskommunene 24.1.1991*.
- Lindman, G. (1959): «Regionplan, generalplan och reguleringsplan». I *Kursus 1959*. Institutt for by- og regionplanlegging. Trondheim: NTH.
- Lorange, E. (1977): *Regional tenking. Betingelser for god planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lov av 22. februar 1924 om bygningsvesenet.
- Lov av 18. juni 1965 om Distriktenes utbyggingsfond.
- Miljøverndepartementet: *Generalplanarbeidet*. Rundskriv T-5/74.
- Mydske, P. K. (1974): *Den historiske bakgrunnen for fysisk/økonomisk planlegging i Norge*. Bergen: Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Nordby, T. (1993): «Statsutviklingen under Arbeiderpartiet.» I Nordby, T. (red.): *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nygaard, W. og E. Lorange (1950): *Fra gjenreisning til nyreisning. Regionplanmøtet i Alta*. Oslo: Johan Grundt Tanum forlag.
- Ot.prp. nr. 30 (1923) *Om utferdigelse av en lov om bygningsvesenet og en lov om bygningskommuner*.
- Ot. prp. nr. 1 (1964-65) *Om ny bygningslov*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Sandvik, F. (1984): «Status i generalplanarbeidet». I *Tvisyn på kommuneplanleggingen*. NIBR-notat nr. 140. Oslo: NIBR.
- Sitte, C. (1889): *Der Städtebau nach Seinen Künstlerischen Grundsätzen*. Wien. Svensk oversetting v. Göran Sidenblad. Stockholm: Arkitektur Förlag AB. 1982.
- Skjeggedal, T. (1984): «Bygningslov, planlov og lokalsamfunnsutvikling.» I Skjeggedal (red.): *Bygdeplanlegging*. Trondheim: Tapir.
- St. meld. nr 69 (1952) *Om områdeplanleggingen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 47 (1954) *Om områdeplanleggingen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 87 (1966-67) *Om distriktsplanleggingen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 27 (1971-72) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Thomassen, Ø. (1997): *Herlege tider. Norsk fysisk planlegging 1930-1965*. Doktoravhandling. Rapport nr. 31. Trondheim: Senter for teknologi og samfunn, NTNU.
- Tvinnereim, H. S. (1990): *Norsk byplanlegging 1920-1965. Nasjonal tradisjon – internasjonal påverknad*. Volda: Møreforskning.
- Westgaard, E. (1959): «Åpningstale». I *Kursus 1959*. Institutt for by- og regionplanlegging. Trondheim: NTH.
- Wøhni, Arthur (1986): *Generalplanarbeidet 1965-85*. Melding nr. 45. Institutt for jordskifte og arealplanlegging. Ås: NLH.