

Terje Kleven, Jon Naustdalslid og
Carolina Bjørn

Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Styrking av planforskning og
planleggerutdanning
i Norge

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 20011:1

Medvirkning i planprosessen i Oslo kommune

NIBR-rapport 2008:37

Medvirkning i byplanlegging i Norge

Samarbeidsrapport
NIBR/NINA/NIKU 2008

Planlegging og forvaltning av
urbane friluftsområder i
Kristiansand

Tapir akademisk forlag

Terje Kleven;
Fra gjenreisning til
samfunnsplanlegging
Norsk kommuneplanlegging 1965-
2005

Kan bestilles fra Tapir akademisk
forlag

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,-og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Terje Kleven, Jon Naustdalslid og
Carolina Bjørn

Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge

NIBR-rapport 2011:14

Tittel: **Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge**

Forfatter: Terje Kleven; Jon Naustdalslid, Carolina Bjørn

NIBR-rapport: 2011:14

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-886-3

Prosjektnummer: 2917

Prosjektnavn: Planforskning

Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet

Prosjektleder: Hilde Lorentzen

Referat: På oppdrag for Miljøverndepartementet har NIBR utredet status for norsk planforskning og planleggerutdanning. For å styrke begge feltene etter en lang stagnasjonsperiode konkluderer rapporten med at det er behov for en bred nasjonal satsing som systematisk kopler og koordinerer undervisning og forskning gjennom et nasjonalt FoU-senter for planforskning. Rapporten skisserer organisatoriske løsninger og en trinnvis oppbygging av et slik senter.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: mai 2011
Antall sider: 118
Pris: 250

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2011

Forord – NIBRs oppdrag

Miljøverndepartementet har gitt NIBR i oppdrag å utrede hvordan norsk planforskning kan styrkes for å bedre kunnskapsgrunnlaget for norsk planlegging etter plan- og bygningsloven og sikre rekruttering til planfaglig forskning og utdanning. Bakgrunnen er en stadig mer uttalt bekymring for den sviktende rekrutteringen til planleggingsstudier ved universiteter og høyskoler og – ikke minst – tendensen til alvorlig ”forgubbing” av hele faget. Under overskriften ”Generasjonsskifte og rekrutteringssvikt” beskrev tidsskriftet PLAN på lederplass i nummer 6/2010 at ”dessverre er det tynt i de nye rekkene som skal ta over”. En rekke artikler og intervjuer – de fleste med representanter nettopp fra den avtroppende kohorten – understreker at situasjonen ikke bare er bekymringsfull – den er alvorlig

Departementets begrunnelse for oppdraget peker nettopp på at mulighetene for planforskning og -utdanning har blitt redusert gjennom de siste årene. Planforskning har ikke vært et prioritert område i nasjonale programmer og dette har svekket både rekrutteringen til vitenskaplige stillinger for forskning og undervisning og søkningen til planfaglige utdanningsretninger. Utviklingen vil kunne få alvorlige konsekvenser for kommunenes kompetanse og kapasitet til å gjennomføre lovpålagt planlegging. Etter departementets syn er situasjonen særlig bekymringsfull innenfor den fysiske planleggingen hvor en rekke nye og krevende planleggingsoppgaver har fulgt med iverksettingen av ny plan- og bygningslov.

NIBRs oppdrag var definert som tre deloppgaver:

- Å gi en sammenfatning av status og utfordringer i forskning og utdanning

- Å utvikle en strategi og handlingsplan for å styrke planforskningen med konkretisering av ulike modeller for etablering av et nasjonalt kompetansesenter hvor NIBR og andre aktuelle FoU-miljøer inngår
- Å gi en oversikt over eksisterende planleggerutdanning på alle nivåer og vurdering av tiltak for å styrke både grunnutdanning, etterutdanning og videreutdanning.

Departement ønsket at utredningen ble gjennomført i samråd med aktuelle forsknings- og undervisningsinstitusjoner på feltet. Det har skjedd gjennom en felles idédugnad med representanter for en rekke institusjoner. Departementet ønsket at NIBR også kunne trekke veksler på en parallell utredning av planleggerutdanningen i regi av KS ved Sekretariatet for etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging (SEVS) og Forum for kommunale planleggere (FKP). Siden dette prosjektet ikke var kommet i gang under arbeidet med rapporten, har et slikt samarbeid ikke latt seg gjennomføre. Bortsett fra en mindre utveksling av data om eksisterende undervisningstilbud, har NIBR derfor på eget initiativ gitt en oversikt over eksisterende utdanningstilbud basert på de enkelte utdanningsinstitusjonens presentasjon av studietilbudene på internett.

Oppdraget er gjennomført av Jon Naustdalslid og Terje Kleven med bistand Carolina Bjørn. Hilde Lorentzen har vært prosjektleder

Oslo, mai 2011

Hilde Lorentzen
Instituttssjef

Innhold

Forord – NIBRs oppdrag.....	1
Sammendrag og konklusjoner	6
Summary and conclusions.....	15
1 Planleggingens utfordringer	25
1.1 Planleggingens nye dagsorden.....	25
1.2 Norsk planlegging fem fortellinger.....	27
1.3 Endret kontekst, tunge trender.....	28
1.4 Planlegging i risikosamfunnet.....	29
1.5 Den kommunikative utfordringen.....	33
1.6 Samstyringens dilemmaer – ”governance” versus ”government”	36
1.7 Når ”alle” skal med.....	39
1.8 Oppsummering	41
2 Forskning for og om planlegging – status	43
2.1 Miljøvern i kommunal planlegging (MILKOM) 1993-1999.....	44
2.2 LOKTRA og Miljøbyprogrammet	46
2.3 Byforskningsprogrammet 2000-2005.....	47
2.4 Demokrati, styring og regionalitet (Demosreg).....	49
2.5 Miljø 2015 (2007-2016)	50
2.6 Framtidens byer (2008-2014)	51
2.7 ”Bolyst og engasjement i småbyer og tettsteder” - BLEST	52
2.8 Planleggingsrelevant forskning i andre programmer .	53
2.9 Oppsummering	54
3 Planleggingens forskningsbehov	56
3.1 Innspill fra en idédugnad	56
3.1.1 Plan og planlegging som produkt	57
3.1.2 Bærekraft og fysisk planlegging.....	57

3.1.3	Planleggingens kunnskapsgrunnlag (kunnskap for planlegging)	58
3.1.4	Planleggingens metoder, modeller og virkemidler	58
3.1.5	Planleggingens virkemåte, effekter og organisering ...	59
3.1.6	Planlegging som prosess	59
3.1.7	Planlegging, styring og samordning	59
3.1.8	Nye planleggings- og styringsformer	60
3.1.9	Planleggingens policyområder	60
3.1.10	Planlegging på tvers	60
3.1.11	Nye policyområder	61
3.1.12	Planlegging for by- og stedsutvikling	61
3.1.13	Norge i Norden	61
3.1.14	Planleggingens verdigrunnlag	62
4	Utfordringer for planleggerutdanningen	63
4.1	Kort oversikt over planleggerutdanning i Norge	63
4.1.1	Universitetet i Tromsø	63
4.1.2	Høgskulen i Volda	64
4.1.3	Universitetet i Oslo	65
4.1.4	Arkitektthøgskolen (AHO)	66
4.1.5	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	67
4.1.6	Universitet for miljø- og biovitenskap (UMB)	68
4.1.7	Høgskulen i Sogn og Fjordane	69
4.1.8	Universitetet i Stavanger	69
4.1.9	Høgskolen i Bergen	70
4.1.10	Universitetet i Agder	70
4.1.11	Noen nøkkeldata – sammenstilling	71
4.1.12	Behov for utredning	72
4.2	Sterke og svake sider ved dagens utdanning (SWOT-analyse)	73
4.2.1	Sterke sider	73
4.2.2	Svake sider	74
4.2.3	Muligheter og trusler	75
5	Organisering av FoU for og om planlegging	77
5.1	Behovet for et nasjonalt forskningsprogram	77
5.2	Profilen på et forskningsprogram	78
5.2.1	Tema 1: Planlegging som politisk styring under endrede rammevilkår	84

5.2.2	Tema 2: Hvordan håndteres konflikter mellom vekst, vern og klimahensyn i kommunal planlegging?.....	85
5.2.3	Tema 3: Arealplanlegging, utbygging og bærekraftig utvikling i norske byregioner.....	86
5.2.4	Tema 4: Hvordan ivaretas sosial integrasjon i planleggingen?.....	87
5.2.5	Tema 5: Planlegging og samordning av statlige sektorer	88
5.2.6	Tema 6: Planlegging, arealbruk og arealkonflikter i de samiske områdene	89
5.2.7	Tema 7: Kunnskapsbasert planlegging	90
5.2.8	Tema 8: Foresight i kommunal og regional planlegging	92
5.2.9	Rammer, gjennomføring og kostnader	92
5.3	Modeller for organisering av et nasjonalt FoU-senter for og om planlegging	94
5.3.1	Et nasjonalt FoU-senter	94
5.3.2	Forskningsformidling	94
5.3.3	Dokumentasjonssenter.....	95
5.3.4	Faglig utviklingsarbeid.....	95
5.3.5	Forskerskole.....	96
5.3.6	Kurs- og konferansesenter.....	96
5.3.7	Internasjonalt tilknyttingspunkt.....	97
5.3.8	Interaktive løsninger.....	97
5.3.9	Infrastruktur, organisering og økonomisk ramme	98
5.4	Det prinsipale forslaget: En integrert modell.....	99
5.4.1	Trinnvis gjennomføring	100
5.5	Fire alternative scenarier	102
5.5.1	”Nasjonal satsing”	104
5.5.2	”Tradisjon”	104
5.5.3	”Senterfunksjon”	104
5.5.4	”Minimumsløsningen”	104
	Litteratur	106
Vedlegg 1	Deltakere i idédugnaden.....	111
Vedlegg 2	Noen utvalgte surveydata fra FUS-undersøkelsen ...	112

Sammendrag og konklusjoner

Terje Kleven, Jon Naustdalslid og Carolina Bjørn

Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge

NIBR-rapport: 2011:14

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Miljøverndepartementet med formål å gi en sammenfatning av status og utfordringer i forskning og utdanning for norsk planlegging. Rapporten gir en oversikt over eksisterende planleggerutdanning i Norge på alle nivåer som grunnlag for tiltak for å styrke forskning og utdanning for planlegging. Spørsmålet om etablering av et nasjonalt kompetansesenter har vært et sentralt punkt i arbeidet.

Planleggingens utfordringer

Forarbeidene til vår nye plan- og bygningslov bærer bud om at norsk planlegging står overfor nye utfordringer. Den nye plan- og bygningsloven er blitt langt mer enn en revisjon av tidligere lovgivning. Norsk planlegging er stilt overfor nye styringsutfordringer, betydelig kompleksitet og motsetningsfylte dilemmaer. Målet om bærekraftig utvikling har vært det sentrale premisset i lovarbeidet, særlig hensynet til miljø- og klimautfordringene, men også hvordan loven skal bidra til lokal verdiskapning gjennom forenkling, effektivitet og fleksibilitet i arealplanleggings- og utbyggingsprosjekter. Planleggingens utfordringer kan summeres opp under fem hovedoverskrifter, fem ”fortellinger”, som utgjør et sett av grunnleggende premisser som viser hva planlegging skal være godt for og hva som er dens verdi- og legitimitetsgrunnlag.

- ”Planlegging er et verktøy for politisk styring”
- ”Planlegging skal sørge for helhetlig samordning”
- ”Planlegging skal bygge på kunnskap”
- ”Planlegging skal sikre informasjon, åpenhet og deltakelse”

NIBR-rapport: 2011:14

– ”Planlegging skal sikre bærekraftig utvikling”.

Planleggingens utfordringer ligger i å gi de fem fortellingene et innhold som avspeiler tilstander og utviklingstrekk, samfunnsmessige kontekster og drivkrefter i dagens Norge. Planleggingen – som system og som praksis – utfordres både av sine egne ambisjoner og av nye samfunnsforhold. Den er påvirket av drivkrefter både innenfor og fra utsiden av det norske samfunnet. De globale klimautfordringene og konvensjonen om vern av biologisk mangfold står fram som særlige utfordringer i den fysiske planleggingen. Planleggingen utfordrer eksisterende forvaltningsgrenser, hvor planleggings- og beslutningsenheter skifter fra territorielle til funksjonelle avgrensninger.

Ikke minst er planleggingens utfordringer en konsekvens av *risikosamfunnet* og de forpliktelsene som følger med internasjonale avtaler og konvensjoner. Risikosamfunnets problemer særpreges av å være kollektive og akkumulerte ”allmenningsproblemer” – de kan ramme alle, både nå og i kommende generasjoner. Den forvaltningsmessige adressen for risikosamfunnets miljøproblemer vil ofte gå på tvers av sektorer og institusjoner. Problemenes kilder er mange, effektene overskrider ofte grensene både for lokal og nasjonal jurisdiksjon. Forutsetningene for planlegging og iverksetting vil i stor grad ligge utenfor kommunenes handlingsrom. For noen typer allmenningsproblemer er lokale handlingsmuligheter begrenset til spørsmålet om å foreta en lokal *tilpassing*, mest typisk for mange effekter av klimaendringene. Problemenes ”på tvers” karakter reiser krav til samordning og styring, ikke bare over sektorer og forvaltningsnivåer, men også mellom det offentlige og det sivile samfunn. De ikke bare utfordrer det tradisjonelle, territorielt avgrensede, lokale selvstyret, men reiser også spørsmålet om dagens kommunestruktur er egnet til å håndtere oppgaver med stadig større kompleksitet og omfang. Kommunestrukturen og det kommunale selvstyret utfordres også av endringene i synet på statlig styring, både dens omfang og dens former.

Staten har avstått fra hierarkisk styring til fordel for økende bruk av markedsstyring og partnerskap mellom offentlig og privat sektor. Staten styrer i mindre grad gjennom sin konstitusjonelt definerte makt, til fordel for maktdeling, dialog, partnerskap og

organiserte nettverk. Forståelsen av hva som er ”gode planprosesser” har i stigende grad blitt assosiert med ”governance”, et samstyringsperspektiv støttet av ideen om at planleggingen må gjøres mer ”kommunikativ”. Det er et styringssyn som legger til grunn stor grad av medvirkning både i planprosesser og i organisering av samarbeids- og fellesskapsløsninger, et styringssyn som på mange måter utfordrer tradisjonelle planleggingsformer, lokalpolitikernes rolle og kommunal forvaltningspraksis. Strategisk næringsplanlegging er et tidlig eksempel, et nyere er ”Helse i plan”. Mest framtrædende er samarbeidet gjennom partnerskap og nettverksorganisering av utbyggingsplanlegging og eiendomsutvikling. Etter hvert som samstyringen har tatt mer eller mindre formaliserte former blir det reist spørsmål om politisk legitimitet og juridisk forankring av slike prosesser.

Statens ”avstandsstyring” har økt både på velferds- og miljøfeltet. Statens krav til kommunens løsning av nasjonalt definerte oppgaver har mer og mer tatt form av allmenne nasjonale standarder for planinnhold, planprosesser og krav til planers kvalitet. Kommunal planlegging er blitt underlagt strengere innholds- og kvalitetskrav samtidig som kommunenes økonomiske evne til gjennomføring ikke har økt tilsvarende. Statens forventninger til kommunal og fylkeskommunal planlegging er formalisert som et institusjonalisert forventningsdokument i den nye plan- og bygningsloven. I tillegg inneholder stortingsmeldinger, lovproposisjoner, rikspolitiske retningslinjer og veiledninger et betydelig antall slike krav, forventninger og oppfordringer om kommunal innsats på en rekke policyområder. Forholdet mellom planleggingens ambisjoner og mulighetene for gjennomføring har blitt mer asymmetrisk. Innholdskravene uttrykker ambisjoner om en bredt anlagt, nesten altomfattende ”strategisk” samfunnsplanlegging på kommunalt, interkommunalt og regionalt nivå som skal gjennom politisk behandling i hvert nyvalgt kommunestyre og fylkesting.

Kravene til å ivareta det biologiske mangfoldet, til universell utforming av fysiske omgivelser, om gjennomføring av konsekvensutredninger, risiko- og sårbarhetsanalyser har kraftig skjerpet kunnskaps- og kompetansekravet til kommunal planlegging. Risikosamfunnet har konfrontert planleggingen med en rekke nye og komplekse oppgaver. Behovet for ny substanskunnskap og nye faglige tilnæringer er åpenbart. Vi er stilt overfor en

forventning om en kraftig faglig opprusting og kvalitetsheving av norsk planlegging både når det gjelder planleggingens kunnskapsgrunnlag, metoder og praktiske håndverk.

Planforskning

Planlegging er en kunnskapsbasert aktivitet. Planleggingens formål er å omsette kunnskap til handling. En løpende kunnskapsproduksjon om planleggingens produkter og faglige innhold, dens prosesser, effekter og konsekvenser er en nødvendig forutsetning både for utdanning og praksis. Gjennomgangen av at norsk planforskning gjennom de siste 20 årene viser liten kontinuitet i norsk planforskning. Hovedsatsingen har vært MILKOM-programmet (1993-1999). De planleggingsrelevante delene av andre forskningsprogrammer har ikke vært av noe særlig omfang, og i stor grad enkeltprosjekter uten programmessig sammenheng. *Byforskningsprogrammet* hadde et bredt fokus på byen som senter for innovasjon og regional utvikling, og handlet mer om allmenne styringsprosjekt i de større byene enn om planlegging mer spesifikt. Forskningsprogrammet "Lokal transport- og arealpolitikk" (LOKTRA) som ble gjennomført i perioden parallelt med Miljøbyprogrammet hadde sitt særlige fokus på og at areal- og transportpolitikken i byene og oppfølgingen av de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging. Med sin ganske beskjedne økonomiske ramme kan det også diskuteres om MILKOM-programmet maktet å fange hele bredden i norsk planlegging. Det var miljø og planlegging som sto sentralt i programmet. Det faktum at Norge er et spredtbygd og tynt befolket land med mange små lokalsamfunn, hvor et stort antall kommunene er ganske små, skaper et spesielt kunnskapsbehov for planleggingsom hittil i liten grad er dekket.

I fraværet av løpende planforskning har mye av den faglige utviklingen på feltet skjedd i regi av de store forsøks- og utviklingsprogrammene som har fulgt innføringen av ny lovgivning, som for eksempel "Utviklingsprogrammet for kommuneplanleggingen" i kjølvannet av plan- og bygningsloven av 1985. Eller satsingen har vært forskningsmessig oppfølging og evaluering av nasjonale satsinger for en mer bærekraftig by- og tettstedsutvikling, som i "Miljøbyprogrammet" (1993-2000). Her ble det satt inn til dels betydelige ressurser, som langt overskrider de økonomiske rammene for forskningsprogrammene. Det ser altså ut til at så vel

kunnskapsgrunnlag som oppbygging av faglig kompetanse er ment å skje gjennom formidling av ”gode eksempler”, gjennom nettverkssamarbeid. Selv om det foretas en forskningsmessig evaluering av innsatsen, blir den forskningsbaserte kunnskapsoppbyggingen sterkt knyttet til utforming, egenart og virkninger av de spesifikke innsatsene, ofte med klare føringer fra programmets mål og oppbygging. Med tanke på at utdanningen av planleggere og den teoretiske og metodiske utviklingen av planfagene må bygge på et vitenskapelig grunnlag, er dette en utvikling som knapt tjener norsk planlegging.

Utfordringer for planleggerutdanningen

Den siste utredningen om planleggerutdanning i Norge ble foretatt i regi av det daværende Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) i 1986. Bakgrunnen var – den gang som nå – innføring av ny og mer faglig krevende planlovgivning og de krav den ville sette til økt kompetanse og kapasitet i kommunal og fylkeskommunal planlegging. Som i dag, var det en uttrykt bekymring for sviktende rekruttering til planleggingsfaget og en etterlysning av bedre samordning av tilbudet ved universiteter og høyskoler. Et hovedspørsmål var hvorvidt det burde etableres en egen planleggerutdanning etter mønster av den engelske ”planner”-profesjonen. Det ble frarådet, i stedet ble det foreslått å utvikle et felles kjernefag i planlegging gjennom samarbeid mellom de ulike institusjonene. Det ble også foreslått å styrke etterutdanningen gjennom *Samplan-kurset* ved å etablere et nasjonalt etterutdanningsinstitutt og utvikling av regionale utdanningstilbud basert på Samplan-modellen (”Regioplan”).

Utredningen fra 25 år tilbake tok opp spørsmål og forslag som fortsatt er aktuelle, og som har kommet fram gjennom den underliggende SWOT-analysen for denne utredningen (kapittel 4). Hovedkonklusjonen i dag er den samme: planleggingsfaget og -utdanningen trenger en institusjonell styrking av forskning og undervisning og et program for praksisorientert faglig utvikling. Et sterkere initiativ både fra institusjonene selv og fra sentrale myndigheter må til for å stoppe en kompetanseutvikling ”i fritt fall”, som situasjonen ble beskrevet. Styrkingen må skje langs flere spor. Helt sentralt står behovet for å opprette et nytt forskningsprogram for planforskning med tilhørende ordninger for finansiering stipendiat- og rekrutteringsstillinger for doktor-

gradsstudier. Et viktig ledd i dette vil være å bygge opp en felles forskerskole, eventuelt på nordisk basis, gjennom systematisert samarbeid mellom utdannings- og forskningsinstitutter. Utredningen følger opp disse ideene.

Rekrutteringen til planfaglige studieretninger må styrkes gjennom felles initiativ – en faglig ”dugnad” – for å styrke faglig kvalitet og identitet og øke motivasjonen for å søke til planleggingsfagene. Et sentralt virkemiddel må være fagplanutvikling på tvers av institusjonene for å definere en felles tverrfaglig ”kjerne” både for grunnutdanning (bachelor og master) og for etter- og videreutdanningstilbud.

Med ”business as usual” og uten nyrekruttering, vil fagets skjøre basis falle fra hverandre og det frie fallet bare forsterkes. Uten satsing på forskning vil undervisningen bli kunnskapsmessig akterutseilt. Et annet element vil være å sette i gang et utviklingsprogram, for eksempel etter samme lest som ved innføringen av plan- og bygningsloven av 1985. Det vil kunne gi bedre kopling mellom teori og praksis og mellom kommuneforvaltningen og utdanningsinstitusjonene i de enkelte regionene. Til det trengs det initiativ og støtte fra sentrale myndigheter, først og fremst fra Miljøverndepartementet, men hvor også Kommunal- og regionaldepartementet, Kunnskapsdepartementet og KS må trekkes inn.

Skisse til et forskningsprogram

Den nye plan- og bygningslovens ambisiøse samordningsmål innebærer at et svært stort kunnskapsområde blir potensielt tematisk relevant for kommunal planlegging. Samfunnsplanlegging skal forholde seg til et vidt spekter av oppgaver som spenner over kulturliv, skole, helse, naturressurser, barn og unge, eldreomsorg, næringsliv, klima, arealbruk, transport og samferdsel. Dette innebærer at svært mye av den anvendt orienterte miljø- og samfunnsforskningen kan regnes som ”planleggingsrelevant”. En samlet strategi for å styrke forskning for planlegging må derfor også omfatte virkemidler for å ”sile”, sammenfatte og formidle relevant kunnskap og gjøre den tilgjengelig for praktisk planlegging og for undervisning.

Det ligger ikke i mandatet for denne utredningen å utarbeide forslag til et nytt planforskningsprogram. Det krever en bredere tilnærming enn rammene for oppdraget tillater. Vi vil likevel

skissere noen prinsipper som vi foreslår at et videre programarbeid bør legge til grunn. En fornyet planforskning bør ta utgangspunkt i planleggingens fem ”storylines” som sentrale tematiske områder. For hvert av dem bør fokus fordeles mellom planleggingens produkter, prosesser og virkninger og det gjensidige forholdet mellom dem. I kapittel 5 har vi skissert en konseptuell ramme for et forskningsprogram langs slike linjer og gitt eksempler på problemstillinger, enkelttemaer og forskningsfokus, vi mener vi bør stå sentralt. Rapporten skisserer en serie problemstillinger under åtte slike ”hovedoverskrifter”, uten at dette skal lukke for andre temaer og prioriteringer:

- Planlegging som politisk styring under endrede rammevilkår med særlig vekt på effekt og konsekvenser av nye styringsformer i forholdet mellom politiske institusjoner, sivilsamfunn og markedet
- Hvordan håndteres konflikter mellom vekst, vern og klimahensyn i kommunal planlegging?
- Arealplanlegging, utbygging og bærekraftig utvikling i norske byregioner. Studier av endringer i faktisk arealbruk, bymessig transformasjon og rådende prinsipper og verdier for arealplanlegging og -utvikling
- Hvordan ivaretas sosial integrasjon og multikulturelle utfordringer i planleggingen?
- Planlegging og samordning i og av statlige sektorer. Hvordan går sterkere krav om (vertikal) nasjonal standardisering og samordning sammen med territorielle (horisontale) samordningskrav, ofte på tvers av kommunegrensene?
- Planlegging, arealbruk og arealkonflikter i de samiske områdene. Studier av hvordan planleggingen håndterer motsetninger og konflikter mellom samiske og norske interesser og verdier
- Kunnskapsbasert planlegging. Planleggingens faktiske bruk og ”ikke-bruk” av kunnskap, kunnskapsmakt og -avmakt.
- Foresight i kommunal og regional planlegging. Evaluering av faktisk bruk og erfaringer.

Et nytt planforskningsprogram bør etter vår oppfatning ha en betydelig finansiell ramme for å dekke mange års kunnskapsmessig

etterslep. Den årlige rammen bør være minst 15 mill. kr. Til sammenligning kan det nevnes at hvert enkelt ”senter for fremragende forskning” (SFF) og ”Forskningscenter for miljøvennlig energi” (FME) er støttet med ca 10 mill kroner per år.

Et nasjonalt FoU senter for planlegging

I tråd med mandatet har NIBR utredet hvordan et nasjonalt senter for forskning og utdanning på planleggingsfeltet kan organiseres. Senterets funksjon må ses i nær sammenheng med behovet for å etablere et nytt program for planforskning. Vi vil argumentere sterkt for nødvendigheten av å kople sammen forskning, styrking av planleggerundervisningen og et nasjonalt FoU-senter som en samlet satsing. Rapporten foreslår at et nasjonalt FoU-senter bygges opp med tre (fire) regionale ”kjerner” integrert med et nasjonalt knutepunkt. Dette foreslås lagt til det planlagte ”Toppcenteret” i CIENS ”Forskningscenter for miljø og samfunn” gjennom en driftsavtale med NIBR. CIENS er Norges største fagmiljø for miljø- og klimarettet forskning med en klar innretning mot lokal og regional planlegging.

De regionale kjernemiljøene bør opprettes på samme måte som nasjonale kompetansmiljøer/satsingsområder på andre samfunnsområder, dvs. i konkurranse basert på kapasitet og kompetanse. Et nytt forskningsprogram og FoU-senterets oppgaver bør integreres fullt ut ved at senteret fungerer som sekretariat og koordinator for forskningsprogrammet. Senteret må ha et uavhengig styre som også kan fungere som programstyre for forskningsprogrammet. Forskningsprogrammet bør invitere til søknader om regionale ”underprogrammer” med krav om nært samarbeid mellom forskning og undervisning. På denne måten kan en unngå den tradisjonelle fragmenteringen i enkeltprosjekter, spredt over det ganske land, og konsentrere innsatsen mot oppbygging av sterke regionale miljøer hvor forskning og undervisning er nært integrert. De regionale sentrene vil naturligvis kunne bygges opp basert på samarbeid mellom flere institusjoner.

Det nasjonale knutepunktsenteret skal selv ikke drive forskning, men ta seg av driftsfunksjoner, koordinerings- og formidlingsoppgaver:

- Oppbygging, samordning og vedlikehold av nettverk mellom forskere, mellom forsknings- og undervisnings institusjoner og praktikersiden.
- Formidling og syntetisering av forskning og erfaringskunnskap fra nasjonale og internasjonale kilder
- Dokumentasjonsoppgaver og drift av databaser for planleggingsrelevant informasjon
- Nasjonal (nordisk) forskerskole
- Arrangering av kurs, seminarer og konferanser med relevans for fagfeltet

Det legges opp til at oppretting av forskningsprogrammet og etablering av den nasjonale knutepunktfunksjonen skjer koordinert, men trinnvis. Etter at senteret er etablert og et styre opprettet, lyses de regionale senterfunksjonene ut gjennom en to-trinnsprosess (skisser og full søknad), tilsvarende søknadsprosedyrene for opprettelse av ”Senter for fremragende forskning”. En samlet finansiering av forskningsprogram og senter bør ha en ramme på minst 20-25 mill kroner per år. En sammenlikning kan være det nyetablerte ”Kompetansesenteret for distriktsutvikling, som får et årlig tilskudd på 25 – 30 mill kroner.

Avslutningsvis skisserer rapporten et sett alternative scenarier hvor en, avhengig av ressursrammer og valg av organisasjonsmodell, kan legge opp til mindre ambisiøse løsninger. Minimumsløsningen må være at det blir satt i gang et eget forskningsprogram under Norges forskningsråd, eller at det åpnes for en betydelig planforskningsandel i andre forskningsprogrammer, for eksempel DEMOSREG.

Summary and conclusions

Terje Kleven, Jon Naustdalslid and Carolina Bjørn

Strengthening planning research and education in Norway

NIBR Report 2011:14

This report was written at the request of the Ministry of the Environment for the purpose of giving a synopsis over status and challenges in Norwegian planning research and education. The report provides a general picture of existing education programmes in planning in Norway at all levels as a basis for measures that can strengthen research and educational capacity in the field of planning. The question of whether or not to establish a national competence centre has been of principal concern during the work.

Challenges for the planning system

The preparatory work on our new Planning and Building Act testifies to the new challenges facing Norwegian planning. The new Planning and Building Act goes much further than simply revising earlier legislation. Norwegian planning faces new management challenges, high complexity and contradictory dilemmas. The goal of sustainable development was a cornerstone of the preparatory effort, especially in view of environmental and climate-related challenges, but also how the law could promote value creation by facilitating simpler, more, effective and flexible approaches in land use planning and development projects. The challenges facing planning can be summarised under five headings, five “stories”, which together comprise a set of fundamental premises attesting to what planning is good for and its basis in terms of values and legitimacy.

- “Planning is a political steering mechanism”
- “Planning shall ensure consistent coordination”

- “Planning shall be based on knowledge”
- “Planning shall ensure information, transparency and participation”
- “Planning shall ensure sustainable development”

The challenges to planning lie in giving the five stories a content reflecting the circumstances and developmental traits, social contexts, and driving forces in Norway today. Planning – as a system and a practice – is challenged by its own ambitions and by new social conditions. It is shaped by driving forces within Norwegian society and beyond. The global climate challenges and Convention on Biological Diversity stand out as particularly urgent challenges for physical planning. Planning challenges existing administrative boundaries, where planning and decision making units change from territorial to functional delimitations.

Not least, the challenges facing the planning system are a consequence of *risk society* and obligations following from international treaties and conventions. Risk society problems are characterised by being collective and accumulated “problems of the commons” – they can affect everyone, both current and coming generations. The administrative address for risk society’s environmental problems will often stretch across sectors and institutions. The sources of the problems are multiple, their effects often transcending borders of both local and national jurisdictions. The premises on which planning and implementation proceed will typically lie within a municipality’s own action radius. For certain problems of the commons, local options are limited to questions of undertaking local *adaptive measures*, most typical for many effects of climate changes. The problems’ “cross-cutting” nature requires a certain level of coordination and management, not least of sectors and administrative tiers, but also of the public sector and civil society. Not only do they challenge the tradition of territorially defined local self-government, they require one to ask whether the current municipal structure is capable of handling tasks of increasing complexity and scope. The municipal system and municipal self-government are also challenged by changes in attitudes to central government control, both in reach and form.

The state is stepping back from hierarchical government, relying increasingly instead on market-driven mechanisms and public–private sector partnerships. The state governs less through its

constitutionally defined powers, preferring a division of powers, dialogue, partnerships and organised networks. A conception of what “a good planning process” means is increasingly seen in terms of “governance”, a co-management perspective supported by the idea that planning needs to be made more “communicative”. It is a conception of government enabling wide participation both in planning processes and in the organisation of collaborative and community solutions. It is a conception of management which, in many ways, also represents a challenge to traditional forms of planning, the role of local politicians and municipal administrative practices. Strategic business planning is an early example, a newer one is “Health in Planning”. The most prominent is collaboration through partnerships and network to organise development planning and property development. As co-management has gradually become more or less formalised, questions are asked about political legitimacy and the legal grounding of such processes.

The state’s “management at a distance” has increased in the two areas of welfare and the environment. The state’s requirements regarding how municipalities fulfil nationally defined tasks have increasingly taken the form of general national standards for planning content, planning processes and quality of plans. Municipal planning has been subjected to increasingly stringent content and quality requirements while at the same time the municipalities’ economic capacity to meet these requirements has failed to grow at the same pace. The expectations of the state to municipal and county planning are formalised as an institutionalised Expectation Document in the new Planning and Building Act. In addition to this, reports to the Storting, Bills, national guidelines and guidance contain a significant number of such requirements, expectations and requests to increase municipal activity in a number of policy areas. The balance between planning’s ambitions and ability to realise them has become lopsided. The requirements on content express ambitions of a broadly conceived, virtually all-embracing “strategic” planning of society at the municipal, inter-municipal and regional levels to be politically considered by every newly elected municipal and county council.

The requirements on preserving biological diversity, on universal design of the physical environment, on executing impact

assessments, risk and vulnerability analyses, have significantly increased the need for planning-related knowledge and expertise. Risk society has given planners several new, complex tasks. There is a palpable need for new substantive knowledge and new technical approaches. We are expected to conduct a rapid improvement of Norwegian planning expertise and standards with regard to the knowledge base on which planning rests, its methods and practical handiwork.

Planning research

Planning is a knowledge-based activity. The purpose of planning is to convert knowledge into action. A continual production of knowledge about planning's products and technical substance, its processes, effects and consequences is a necessary requirement for both training and practice. A review of the past 20 years of Norwegian planning research reveals little continuity. The principal effort was the MILKOM Programme (1993–1999). The relevant parts of other research programmes do not amount to much and tend mostly to be isolated projects with no connection to wider research programmes. The *Urban Research Programme* had a broad focus on the city as a centre of innovation and regional development, and was more concerned with general governmental/administrative issues in the major cities than it was with planning more specifically. The research programme *Local Transport and Land-Use Policy* (LOKTRA), which was conducted at the same time as the *Environmental City Programme* (1993–2000), had as its particular focus land-use and transport policy in the cities and enactment of national guidelines for coordinated land-use and transport planning. Given its fairly moderate economic framework, it is an open question whether the MILKOM Programme managed to encompass the totality of Norwegian planning. It was the environment and planning which made up the centrepiece of the programme. The fact that Norway is a sparsely inhabited, thinly populated country with many small local communities, and where a high proportion of municipalities are quite small, creates a special need for planning-related knowledge which so far has not been adequately met.

In the absence of continual planning research, developments in the area have largely taken place under the auspices of the major experimental and developmental programmes that have followed

the introduction of new legislation, such as *Development Programme for Municipal Planning*, which followed in the wake of the Planning and Building Act of 1985. Or the endeavour has been in the form of a scientific review and evaluation of national programmes promoting sustainable development in towns and cities, as was the case with the Environmental City Programme. Here, considerable resources were made available, far in excess of the financial budgets of the research programmes. It looks then as if the knowledge base and planning expertise are expected to be built by way of “good examples” conveyed via network collaborations. Even if a technical evaluation is made of the programme, learning relies strongly on the design, distinctive character and impact of the specific projects, often under clear constraints laid down by the programme’s objectives and construction. Given that the training of planners and the theoretical and methodological development of planning subjects have to have a technical/scientific basis, these developments are hardly likely to benefit Norwegian planning.

Challenges for planning education

The latest inquiry into planning education in Norway was conducted under the tutelage of the then Social Planning Research Council in 1986. The reason – then as now – stemmed from the introduction of a new and technically more advanced planning law and the ensuing need to build planning competence and capacity in the municipalities and county councils. As today, there were expressions of concern about failing recruitment to the study and calls to harmonize programmes at universities and colleges. One of the main questions concerned whether to establish a dedicated planning study on the model of the English “Planner” profession. It was not recommended. Instead, the various institutions should work together to devise a national basic subject in planning. Another suggestion involved strengthening post-graduate training under the Samplan training programme, by setting up a national post-graduate training institution and developing regional training programmes based on the Samplan model (“Regioplan”).

The questions and proposals addressed by that 25-year-old inquiry are of continued relevance today, and have re-emerged in the underlying SWOT analysis for this inquiry (chapter 4). The conclusion today is also the same. The profession and study of planning need greater commitment to research and training and a

programme for practically oriented professional development. A stronger initiative, both from the institutions themselves and from the national authorities, is essential if we want to halt a competence-building regime in “free fall”, as the situation was described. Consolidation will need to proceed along several tracks. Of central importance is the need to establish a new research programme for planning research with appurtenant schemes for funding research fellowships and recruitment mechanisms for PhD studies. An important step in this effort will be to establish a national school for researchers, possibly under a Nordic framework, in which educational and research institutions work together systematically. The inquiry follows up these ideas.

Recruitment to planning studies must be pursued through a joint initiative – a profession-wide “drive” – to improve professional standards and identity and boost motivation to apply for admittance to programmes in planning studies. A key mechanism here must be the development of a planning curriculum across institutions to define a harmonized, cross-disciplinary “core” both for basic training (Bachelor’s and Master’s degrees) and post-graduate and further training programmes.

By pursuing a “business as usual” policy and without faster recruitment to the discipline, its brittle foundation will fall apart and its descent only accelerate. Without investment in research, the study will be left behind in terms of know-how. Another element will be to initiate a development programme in the same way as when the 1985 Planning and Building Act was introduced, for instance. It would enable greater harmonization of theory and practice and of municipal administrations and educational institutions in the different regions. It will need the initiative and support of national authorities, primarily the Ministry of the Environment, but also the Ministry of Local Government and Regional Development, Ministry of Education and Research and Norwegian Association of Local and Regional Authorities where necessary.

A draft research programme

The new Planning and Building Act’s ambitious coordination objectives will make an extremely wide range of knowledge of potential thematic relevance for municipal planning. Societal planning needs to address a wide range of tasks spanning cultural

life, education, health, natural resources, children and youth, elderly care, business, climate, land use, public and private transport. It means that a great deal of applied environmental and social research will become “relevant for planning”. A coherent strategy to strengthen research for planning must therefore also include mechanisms to “filter”, synthesize and disperse relevant know-how and make it available for practical planning and for study programmes.

It was not part of the mandate of this inquiry to compile recommendations for a new planning research programme. That would need a broader approach than the terms of reference for the present assignment allow for. We would nevertheless like to outline certain principles which, we suggest, could serve as a basis for work on such a programme. A renewed planning research project should start from planning’s five “storylines” as key thematic areas. For each of them, focus should be divided between planning’s products, processes and impacts, and their inter-relationships. We outline in chapter 5 a conceptual matrix for a research programme along these lines, and provide examples of issues, themes and research focus which, we believe, are of central importance. While the report outlines a series of issues under eight main headings, this in no way is meant to exclude other possible themes and priorities.

- Planning as political steering under changed conditions with a particular emphasis on the impact of new forms of government in relations between political institutions, civil society and market
- How are conflicts between economic growth, environmental protection and climate considerations in municipal planning handled?
- Land-use planning, developments and sustainable development in Norwegian urban regions. Studies of changes in actual land use, urban transformation and prevailing principles and values for land-use planning and development
- What is done to address social integration and multicultural challenges in planning?

- Planning and coordination in and by state sectors. How well do stricter requirements on (vertical) national standardisation and co-ordination go together with territorial (horizontal) harmonization requirements, often across municipal borders?
- Planning, land-use and land disputes in the Sámi areas. Studies of how planning tackles inconsistencies and conflicts between Sámi and Norwegian interests and values
- Knowledge-based planning. Planning's actual use and "non-use" of knowledge; knowledge-based power and powerlessness
- Foresight in municipal and regional planning. Evaluation of actual use and experiences

A new planning research programme should in our view enjoy a significant financial framework to catch up after many years of lagging behind developments in the field. The annual budget should be at least NOK 15 million. In comparison, we can mention that each individual "centre of research excellence" (SFF) and the Research Centre for Environmentally Friendly Energy receive about NOK 10 million annually.

A national R&D centre for planning

In line with the mandate, NIBR has studied organisational options for a national centre for research and training in the field of planning. The function of the centre needs to be seen in parallel with the need to establish a new programme for planning research. We will argue strongly for the necessity to approach research, the strengthening of planning training and a national R&D centre as a coherent investment. The report suggests building a national R&D centre with three (four) regional "cores" integrated under a national hub. We suggest locating it with the planned "top centre" in CIENS "Research Centre for Environment and Society" through a management agreement with NIBR. CIENS is Norway's largest centre of environmental and climate research with a clear focus on local and regional planning.

The regional core centres should be established in the same way as national competence centres/priority areas in other areas of society, that is, in competition based on capacity and expertise. A new research programme and the tasks of the R&D centre should

be fully integrated with the centre's function as a secretariat and coordinator for the research programme. The centre must have an independent board which can double as a programme board for the research programme. The research programme should invite applications for regional "sub-programmes" with a requirement on close collaboration between research and teaching. In this way, it may be possible to avoid the traditional fragmentation into separate projects spread across the entire country, and concentrate resources on building strong regional centres with closely integrated research and training. It will naturally be possible to build the regional centres on the basis of multiple institutions working in concert.

The national hub will not itself undertake research, but attend to management, coordination and liaison matters.

- The configuration, coordination and maintenance of networks of researchers, research and teaching institutions and the practitioner side
- Liaising and synthesising research and experience-based knowledge from national and international sources
- Documentation tasks and management of databases for planning-relevant information
- National (Nordic) researcher school
- Arrangement of courses, seminars and conferences of relevance to the discipline

We suggest that the research programme and national hub services are established in a coordinated but step-wise manner. When the centre is up and running and a board appointed, the regional centre functions will be advertised in a two-stage process (drafts and full application), similar to application procedures for the establishment of a "Centre for Research Excellence". A total financing of the research programme and centre should have a framework of at least NOK 20–25 million per annum. A comparison could be made with the recently established "Competence Centre for Regional Development" which receives an annual grant amounting to NOK 25–30 million.

In conclusion, the report outlines a set of alternative scenarios featuring less ambitious options, depending on resource

frameworks and choice of organisational model. The minimum option must be the institution of a dedicated research programme under the Norwegian Research Council, or by setting aside a significant share of other research programmes, such as DEMOSREG, for planning research.

1 Planleggingens utfordringer

Første del av utredningen har som mål å gi et kortfattet omriss av hvilke samfunnsmessige, politiske og faglige utfordringer som norsk planlegging står overfor. Det er nødvendig for å sette behovet for å styrke forskning og utdanning innenfor planfaget i mest mulig oppdatert samfunnsmessig kontekst og i de rammevilkårene for planlegging som den nye plan- og bygningsloven definerer. Vi understreker at framstillingen er kortfattet. Hensikten er ikke å gi et samlet framstilling av hvordan norsk planlegging har skiftet innhold og fokus gjennom snart femti år med lovpålagt oversiktsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå. For de lange, historiske linjene i utviklingen, de politiske og faglige perspektiver på hva som i ulike perioder har vært planleggingens hensikt, formål og oppgaver, viser vi til boka ”Fra gjenreising til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005” (Kleven 2011).

1.1 Planleggingens nye dagsorden

Da Planlovutvalget i 1998 tok fatt på oppgaven å utrede ny planlovgivning ga utvalgets mandat uttrykk for at oppgaven var å revidere og forbedre et lovverk som etter Miljøverndepartementets og Stortingets oppfatning ”i hovedsak fungerer etter hensikten”.¹ Men plan- og bygningsloven av 2008 er blitt langt mer enn en revisjon. Planlovutvalget kom raskt til at oppgaven var mer omfattende enn et rent revisjonsarbeid. Lovverket hadde etter utvalgets mening behov for en større overhaling for å møte de planleggingsutfordringene samfunnet sto overfor.²

¹ NOU 2001:7, *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*, s. 12

² Hans Chr. Bugge, (2000), Viktige temaer i Planlovutvalgets arbeid. *Plan* nr. 3/2000, s. 40-43.

Slik planlovutvalget så det, ville tunge globale trender og utviklingstrekk stille samfunnsutviklingen og offentlige planlegging overfor store styringsutfordringer og helt nye styringsdilemmaer. Det framtidets bildet utvalget trakk opp som planleggingens nye virkelighet, var både komplekst og motsetningsfylt.³

Globalisering, og individualisering og tiltagende privatisering setter norske fellesskapsløsninger og legitimiteten til offentlig planlegging og styring under press. Private aktører tar i økende grad over planlegging, utbygging og eiendomsutvikling. Nye produksjonsmønstre og ny teknologi fører til et mer spesialisert nærings- og arbeidsliv med større krav til utdanning og mobilitet. Samtidig med økende desentralisering og overføring av oppgaver til lokale myndigheter, foregår det en befolkningsmessig og økonomisk sentralisering med økende press på de urbane områdene. De tradisjonelle rammene for regional planlegging og distriktpolitikk utfordres. Samfunnets kompleksitet gjør det mer sårbart og i større grad utsatt for ulike miljø- og sikkerhetsrisikoer – håndteringen av ”risikosamfunnet” blir en tydeligere utfordring for planleggingen. Vern av naturressursene til lands og til vanns, miljø- og energiproblemene setter nye krav til arealplanleggingen. Økende kompleksitet setter større krav til utredning av konsekvenser av utbyggingstiltak for ulike samfunnsinteresser og befolkningsgrupper.⁴

Slik Planlovutvalget så utviklingen ville global oppvarming og vern om biologisk mangfold stå fram som de sentrale områdene for framtidig planlegging. Planlegging for bruk og vern av ressursgrunnlaget, for både eksisterende og nye næringsformer, ville bli viktige etter hvert som olje- og gassressursene tømmes. Utredningen viste til at havbruk og fiskeri var blitt helt sentrale næringer i norsk verdiskaping. Landbrukets betydning for mat-

³ Sitert etter Terje Kleven (2011), *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norske kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim, Tapir Akademisk Forlag, s. 342-343.

⁴ NOU 2001:7, s. 50-60. Utvalget bruker begrepet ”risikosamfunnet” som et viktig kjennetegn på planleggingens utfordringer, men har ingen referanser til begrepets opphav eller innhold (s. 52).

forsyning og i forvaltningen av natur- og kulturlandskap, måtte sikres. Økt fritid, reiseliv og friluftsliv ville skape press på naturområdene og føre til arealbrukskonflikter som følge av både økt bruk, kommersiell næringsvirksomhet og utbygging. Planlegging for redusert energibruk, særlig i form av en mer samordnet areal- og transportplanlegging, ble trukket fram som en krevende utfordring for planleggingens samordningsfunksjon. Det samme ville betydningen av å fremme kvalitet og estetiske verdier i tettstedsutformingen og vern av kulturminner og -landskap.⁵

Proposisjonen for ny plan- og bygningslov viser til planlovutvalgets beskrivelse av norsk planleggings utfordringer, og føyer ingen nye perspektiver til utsynet. Proposisjonen presiserer derimot en rekke særlige hensyn og oppgaver som planleggingen skal legge til grunn. Bærekraftmålet er understreket, særlig hensynet til klimautfordringen og planlegging for samordning av arealbruk og transport. Arealbruksspørsmål – ”kampen om arealene” – får bred omtale, både i vernesammenheng og som vilkår for lokal verdiskapning og utbygging. Ellers er det lovens allmenne verdigrunnlag og prinsipielle funksjon som politisk styringsinstrument som blir understreket; forenkling, effektivitet og fleksibilitet blir fremhevet.⁶ I kortform kan planleggingens utfordringer summeres opp under fem hovedoverskrifter, fem ”fortellinger” med hver sin karakteriserende overskrift – en ”storyline” – som presenterer saken i ”et nøtteskall”.

1.2 Norsk planleggings fem fortellinger

Planlegging etter plan- og bygningsloven, både nåværende og tidligere er tuftet på et sett grunnleggende premisser som forklarer både dens berettigelse og funksjon – dens ”raison d’être”. Disse premissene, eller *fortellinger*, viser hva planlegging skal være godt for og hva som er dens verdi- og legitimitetsgrunnlag. De gir svar på hva planlegging dreier seg om – saken i et nøtteskall, en ”storyline” – som gir svar på spørsmålene om ”hvorfors”, ”hva” og ”hvordan”. Historisk har norsk planleggingens begrunnelser bestått av fire slike fortellinger:

⁵ Ibid.

⁶ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008), *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) plandelen*, s. 25-41.

- ”Planlegging er et verktøy for politisk styring”
- ”Planlegging skal sørge for helhetlig samordning”
- ”Planlegging skal bygge på kunnskap”
- ”Planlegging skal sikre informasjon, åpenhet og deltakelse”

Etter Brundtlandkommisjonen er det kommet til en femte: ”Planlegging skal sikre bærekraftig utvikling”.

Planleggingens utfordringer kan sammenfattes som å gi de fem fortellingene oppdatert eller nytt innhold sammenliknet med innholdet som definert i tidligere lovverk. Nye samfunnsmessige tilstander, kontekster og drivkrefter har ført til at fortellingene må gis delvis nytt, delvis revidert innhold.⁷

1.3 Endret kontekst, tunge trender

Sentrale kunnskapskilder, tilgjengelig for planlovutvalget var forskning utført i forskningsprogrammer på 1980- og -90-tallet da samfunnsvitenskapelig plan- og forvaltningsforskning fikk betydelig oppsving. Flere forsknings- og utviklingsprogrammer med relevans for planleggingens kunnskapsgrunnlag og dens metodiske utvikling ble gjennomført (se nedenfor). Det forelå også oversikter over norsk planforskning med relevans for vurdering av plan- og bygningslovens funksjonsmåte, styringseffekt og –prosedyrer. NIBR hadde utarbeidet to rapporter med oversikt over såkalt ”pbl-relatert planforskning” for perioden 1993-2004 for sentrale deler av Miljøverndepartementets politikkområder:

- Fylkesnivået i planleggingen
- Kommunal planlegging og arealplanlegging
- Konsekvensvurderinger
- Plansystemet
- Planlegging og virkemidler for verne- og miljøtiltak
- Sammenliknende studier av norsk og utenlandsk arealplanlegging/ plansystemer

⁷Terje Kleven (2011), s. 255-274.

Kildematerialet omfattet nesten 400 rapporter /-sammendrag, hvorav det for et mindre antall (34) ble gitt et resymé av rapportenes hovedkonklusjoner. De to utredningene fra planlovutvalget hadde ingen referanser til dette materialet.

Også internasjonal forskning og akademisk diskurs har bidratt til å kaste nytt lys på ”gamle” faglige og politiske posisjoner om planleggings- og styringsspørsmål. Nye, kritiske forståelsesrammer på samfunnsutviklingen – framveksten av ”risikosamfunnet” – har vokst fram parallelt med at markedstenkning og New Public Management har fått fotfeste som rådende styringssyn. Krav om effektivitet og resultatorientering i offentlig virksomhet gjorde mål- og resultatstyring i like utforminger til et generelt styringsverktøy utover 1990-tallet.⁸ Men også andre forbilder fra NPM har fått innflytelse. Begrepet strategisk planlegging – med forbilde fra amerikansk ”corporate planning” – har fått økt innpass, særlig i kommunal og fylkeskommunal næringsplanlegging.

En helt annen impuls var den økende kritikken av modernitetens og industrisamfunnets enerådende tekniske rasjonalitet. Ideene til den tyske sosiologen og filosofen Jürgen Habermas om kommunikasjon mellom maktens representanter og borgerne – idealet om ”herredømmefri kommunikasjon” – la grunnlaget for det som har blitt kalt den ”kommunikative vendingen” i planlegging og policyutvikling.

1.4 Planlegging i risikosamfunnet

Både oppfatningen av hva miljøproblemene utgjør, og hvordan de kan møtes, har endret seg vesentlig siden Verdenskommisjonen for miljø og utvikling la fram rapporten *Vår felles framtid*. Endringen gjelder først og fremst skiftet av fokus fra observerbare utslipp fra konkrete, lokale forurensingskilder til oppmerksomhet om de langsiktige, akkumulerte virkningene av globale, diffuse kilder. Miljøproblemene oppfattes i større og større grad som en direkte følge av det ”moderne” samfunn og dets organisering av produksjonsliv, samfunn og livsstil. Fra et ”industrielt” syn på miljøproblemenes opphav og løsning har analysen dreid mot å

⁸ For en generell oversikt se Åge Johnsen (2008), *Resultatstyring i offentlig sektor, Konkurranse uten marked*, Bergen, Fagbokforlaget.

håndtere en samfunnsutvikling karakterisert som ”risikosamfunnet”, et begrep lansert av den tyske sosiologen Ulrich Beck i 1986 og som gjennom 1990-tallet er kommet i allmenn bruk.⁹ Også planlovutvalget refererte til ”risikosamfunnet”, men uten referanser til dets opphav eller internasjonale anvendelse.¹⁰

”Risikosamfunnet” uttrykker det etter-industrielle samfunnet og ”seinvirkningene” av en samfunnsorganisering basert på en global økonomi og et dominerende naturvitenskapelig/ teknologisk kunnskapsparadigme. Bevisstheten om at vi lever i et globalt risikosamfunn, ble vakt med Tsjernobyl-katastrofen i 1986 – et ”antropologisk sjokk”, i følge Beck.¹¹ De nye miljørisikoene og sterkt økende samfunnsmessig kompleksitet og sårbarhet stiller både enkeltindivider og samfunn og under betydelig press om tilpassing og medfølgende styringsproblemer.

Industrisamfunnets logikk ligger i produksjon av økonomiske goder hvor den politiske utfordringen ligger i å fordele godene. I risikosamfunnet er utfordringen å håndtere og fordele de miljømessige og sosiale risikoene som industrisamfunnet overlater til kommende generasjoner. Risikosamfunnet står overfor langsiktige virkninger av forhold som en gang ble ansett som en uunngåelig, men ofte også bredt akseptert, bieffekt av tilkjempete økonomiske goder. I risikosamfunnet vendes oppmerksomheten mot de ikke-intenderte, negative virkningene av økonomisk vekst – ”eksternalitetene” i økonomisk terminologi – og oppfatter dem som direkte trusler mot både lokal og global bærekraft.¹²

Norske policydokumenter har aldri vært stilt spørsmål ved om økt forbruksvekst er forenlig med bærekraftig utvikling.¹³ Selv om dokumentene har drøftet de globale utfordringene, har de først og

⁹ Ulrich Beck (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Sage Publications. Becks tanker og analyser deles også av andre internasjonalt anerkjente samfunnsforskere, som sosiologen Anthony Giddens, antropologen Mary Douglas og systemteoretikeren Niklas Luhmann (Rolf Lidskog, et al. (1997), *Sambälle, risk och miljø*. Lund, Studentlitteratur, s. 107 ff).

¹⁰ Basert på, i store trekk sitert fra, Kleven (op.cit), s. 289-292.

¹¹ Ibid., s. 109.

¹² Ulrich Beck (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*, London, Sage Publications, s. 12.

¹³ For eksempel St. meld. nr 46. (1988-89), *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* og St. meld. nr 58. (1996-97), *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida..*

fremst vært svar på hvordan en fra norsk hold vil ta fatt i industrisamfunnets miljøproblemer. Det har handlet om forhold som er direkte knyttet til den industrielle produksjonens ”nedstrømsside – miljøproblemer knyttet til forurensning av luft, vann og jord, forårsaket av det som kom ut av ledningene. Disse ”end-of-pipe”-problemene – oftest klart synlige fenomener med lokal årsak, lokal utbredelse og lokale konsekvenser – er problemer

hvor det normalt finnes kjent løsningsteknologi, og hvor effektene på miljø og mennesker kan styres gjennom lovgivning, regulering og kontrollmekanismer innenfor definerte administrasjons- og ansvarsområder.¹⁴ Problemene har både kjent adresse og en etablert tilsyns- og kontrollinstans i Klima- og forurensningsdirektoratet.

Miljøproblemenes sammensatte karakter og – ofte samtidige – både globale og lokale virkninger gjør dem til sammensatt utfordring for en i utgangspunktet lokalt og territorielt forankret kommunal planlegging. Dette er illustrert i nedenstående figur.¹⁵

		Problemenes karakter	
		Konsentrerte	Diffuse
Virkninger/ Konsekvenser	Lokale	”End- of-pipe” problemer	Hopningsproblem er (lokalt)
	Globale (spredt)	Grense- overskridende problemer	Allmennings- problemer

¹⁴ Albert Weale (1992), *The new politics of pollution*, Manchester, Manchester University Press.

¹⁵ Naustdalslid, J. (1994), Miljøproblema, staten og kommunane. I Naustdalslid, Jon og Sissel Hovik. (red.) *Lokalt miljøvern*. Oslo, Tano/Norsk institutt for by- og regionforskning, s. 32.

Et karakteristisk trekk ved risikosamfunnets mest omfattende miljøproblemer er at de ofte går utover de territoriale og forvaltningsmessige grensene som kommunene definerer. I andre tilfeller er nettopp lokalt initiert handling avgjørende.

Klimaproblematikken illustrerer begge perspektivene. Mens en lokal innsats for å redusere omfanget av klimagassutslipp ikke vil bety noe for klimaendringene, vil lokal planlegging være et effektivt virkemiddel for å sette i gang avbøtende tiltak – tilpassing – for å møte lokale virkninger av endret klima (flom, ras, avløpsforhold osv).

Risikosamfunnets miljøproblemer særpreges av å være kollektive og akkumulerte ”allmenningsproblemer” – de kan ramme alle, både nå og i kommende generasjoner. For noen typer allmenningsproblemer er lokale handlingsmuligheter begrenset til spørsmålet om å foreta en lokal *tilpassing*, mest typisk for effekter av klimaendring. Økt skredfare må forbygges gjennom i lokale løsninger. Men det globale allmenningsutfordringen – å sette en stopper for problemets bakenforliggende årsak – vil måtte løses frikoplet fra lokale tiltak for å redusere utslipp av klimagasser.¹⁶

Problemenes kilder er mange, effektene ofte grenseoverskridende utover både lokale grenser og nasjonal jurisdiksjon. Forutsetningene for planlegging og iverksetting av effektive tiltak vil i overveiende grad ligge utenfor kommunenes handlingsrom. Den forvaltningsmessige adressen for risikosamfunnets miljøproblemer vil ofte gå på tvers av sektorer og institusjoner. De komplekse miljøproblemenes ”på tvers”-karakter reiser krav til samordning og styring, ikke bare over sektorer og forvaltningsnivåer, men også mellom det offentlige og det sivile samfunn. Klimaproblematikken står mest sentralt, andre eksempler er tapet av biologisk mangfold, spredning av fremmede arter, langtidseffekter av genteknologi og spredning av giftstoffer. EUs vanndirektiv er et eksempel på behovet for nye forvaltningsenheter for mer effektiv planlegging og iverksetting av tiltak over geografiske grenser og forvaltningssektorer. Det vil ikke bare utfordre det tradisjonelle, territorielt avgrensede, lokale selvstyret, men også reise spørsmålet om hele kommunestrukturen og dens egnethet til å håndtere oppgaver med stadig større kompleksitet og omfang.

¹⁶ Lars Risan (2011), *Nasjonale forventninger til regional og fylkeskommunal planlegging* (Utkast til rapport). Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning, s. 8-9..

De komplekse miljøproblemenes ”på tvers”-karakter reiser krav til samordning og styring, ikke bare over sektorer og forvaltningsnivåer, men også mellom det offentlige og det sivile samfunn. Problemer er ofte ikke-intenderte og uønskede effekter av aktivitet som de fleste vurderer som positiv, som for eksempel å kunne ha stor frihet og mobilitet med hensyn til valg av bolig og arbeidssted, fritidsbolig og fritidssysler. I det hele tatt: forhold forbundet med gode levekår og personlig livsstil. Denne sammenfiltringen av miljøutfordringer, samfunnsorganisering og individuelle preferanser setter samfunnets evne og kapasitet til endring på prøve.

Risikosamfunnets utfordringer strekker seg utover ”miljøet” i snever forstand. Problemene er typiske for samfunnsområder hvor både beslutninger og valg av handling innebærer å forholde seg til risiko for at ting kan gå galt. ”Føre var”-prinsippet blir et essensielt spørsmål. Generasjonsperspektivet gjør at de etterindustrielle miljøproblemene går til selve kjernen i bærekraftbegrepet. Spørsmål om fordeling og rettferdighet blir påtrengende.¹⁷ Å møte risikosamfunnet reiser også betydelige kunnskapsmessige utfordringer for planleggingen. Problemenes komplekse og sammensatte natur gjør at de ikke så lett kan observeres og stedfestes i hverdagen. Radioaktiv stråling, eksponering av miljøgifter og tapet av biologisk mangfold oppleves som både diffuse og usynlige trusler. I motsetning til det som observeres ved rørapningen, vil problemene oftest bare kunne påvises, måles og dokumenteres vitenskapelig. Kunnskapen vil ofte være utilstrekkelig, usikker og omdiskutert. Situasjonen skaper en kunnskapsmessig asymmetri mellom de som har kunnskap og de som ikke har det. Med hensyn til problemenes opprinnelse, utbredelse og konsekvenser vil sammenhengen mellom årsak og virkning ofte være usikker, og forslag til samfunnsmessige inngrep vil lett være både faglig og politisk omstridt, slik vi opplever i klimadebatten.

1.5 Den kommunikative utfordringen

Samtidig som ideer og inspirasjon fra planlegging i privat sektor har fått større innflytelse på offentlig planlegging, ikke minst som

¹⁷ Beck (1992), s. 19 ff.

nye praksisformer, har det parallelt med forståelsen av risikosamfunnet vokst fram et konkurrerende syn på planlegging. Det er inspirert av den tyske filosofen Jürgen Habermas med røtter i kritisk teori og ideen om den ideelle diskurs og ”herredømmefri” kommunikasjon mellom likeverdige borgere i full offentlighet. Den akademiske litteraturen omtaler dette med ulike karakteristikker som ”nye retninger”, som ”framvoksende paradigmer”, som ”kritisk planleggingsteori” eller som ”den kommunikative vendingen” i planlegging og policyutvikling.¹⁸

Ett særlig trekk ved den kommunikative posisjonen er at den formulerte nye betingelser for planleggingens møte med befolkningen. Den brakte planleggingens aktører og arenaer, planleggerrollen og planleggernes metoder i forgrunnen. Spørsmål om politikk, makt og interessemotsetninger fikk mer feste i planleggingsteorien. Fokus på teknisk-økonomisk rasjonalitet og planleggingens bestrebelser på å optimalisere det abstrakte ”felles beste” ble – i alle fall i første omgang – langt erstattet av tiltro til åpen dialog mellom likestilte deltakere, verdien av konsensus og kraften i det beste argumentet.¹⁹

Kjernen i det kommunikative budskapet er at planlegging, for å være demokratisk, må avvise bruk av autoritativ makt og unngå strategiske disposisjoner fra deltakerne. Den rasjonelle planleggingens overordnede logikk – rasjonalitet basert på empirisk kunnskap – blir utfordret av en postmoderne posisjon som tar en skeptisk distanse til vedtatte sannheter og generalisert kunnskap. Den stiller spørsmål ved skillet mellom objektivitet og subjektivitet, mellom fakta og verdier, sannhet og mening, og slutter opp om diversitet og pluralisme.²⁰

¹⁸ Michael B. Teitz (1996), American Planning in the 1990s: Evolution, Debate and Challenges. *Urban Studies*, 33 (4-5), s. 649-671; Judith Innes (1995), Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and Research* 14, s. 183-189; John Forester, (1993), *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. Albany, New York, State University of New York Press; Patsy Healey (1993), The communicative turn in planning theory. I Fischer & Forester (op.cit.).

¹⁹ Innes (op.cit.).

²⁰ ”.. the challenge to systematized reason, and with it, to the planning enterprise, strikes at the heart of the project of modernity”. (Patsy Healey (op.cit.), s. 234-235)

Den kommunikative posisjonen har blitt møtt med kritikk både på normativt og empirisk grunnlag. Teorien har av mange blitt oppfattet som utopisk. Kritikk av dens normative grunnlag har blant annet vært at den ikke forholder seg til samfunnets institusjonelle rammer. Selv om kommunikativ planleggingsteori hevder å ha utgangspunkt i planleggingens praksis, har den utviklet seg til en normativ, ofte abstrakt, ”teoretisering” om praksis som unndrar seg empirisk prøving og ikke gir anvisning på hvordan idealene skal overføres til praksis.²¹ Offentlig planlegging finner sted innenfor en etablert samfunnskontekst og styringsstruktur – politisk system, forvaltningsstruktur og -kultur, lovverk og prosedyrer – som på mange måter står i strid med idealet om maktfrie omgivelser og prosesser. Og helt sentralt: Som idé og verdigrunnlag står kommunikativ planlegging i et visst motsetningsforhold til det representative demokratiet.

Den kommunikative vendingen står fortsatt som det ”nyeste” bidraget til planleggingsteorien og et alternativt planleggingsparadigme. Som normativt budskap har det fått en sentral posisjon i de senere års akademiske diskurs, både internasjonalt og her til lands. Det preger både argumentasjon og begrunnelser for bestemmelsene om medvirkning i planleggingen, debatten om planleggerrollen og organiseringen av nye, nettverksinspirerte planleggings- og styringsformer i kjølvannet av statens tilbaketrekking fra planleggingsarenaen. Det har vært reist argumenter for at den rasjonelle og den kommunikative posisjonen ikke står i veien for hverandre, men kan kombineres. Tore Sager (NTNU) har siden tidlig 1990-tall argumentert for at det er fullt mulig å kombinere teknisk-økonomisk og kommunikativ rasjonalitet, og at det ikke er noe absolutt, paradigmatisk skille mellom ”kalkulasjon” og ”kommunikasjon”. Sagers argumenter har utløst en bred teoretisk debatt internasjonalt, men har i mindre grad preget norsk fagdiskurs.²²

I forarbeidene til ny plan- og bygningslov er den kommunikative posisjonen som teori for planlegging lite synlig, og bare omtalt i et

²¹ Ernest Alexander (1996), *After rationality: Towards a contingency theory of planning*. I Mandelbaum et al. (op.cit.), s. 48.

²² Tore Sager (1990), *Communicate or Calculate. Planning Theory and Social Science Concepts in a Contingency Perspective*. Stockholm, Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning.

vedlegg til planlovutvalgets første utredning. Det kommunikative perspektivet blir kort omtalt som del av utviklingen av planteoretisk tenkning, men blir ikke koplet til utvalgets prinsipielle betraktninger om planleggingens formål og prosesser. De nye bestemmelsene om planprogram kan imidlertid ses som en konsesjon til noen grunnleggende trekk ved den kommunikative modellen, innarbeidet i lovverket som en prosedyreregulering for planlegging i praksis. På den annen side kan planprogrammet like gjerne oppfattes som et uttrykk for forenkling og effektivisering – som et instrumentelt grep for å gjøre planleggingen mer styrt og forutsigbar som en ”plan for planleggingen”.

1.6 Samstyringens dilemmaer – ”governance” versus ”government”

De nye bestemmelsene om utvidet åpenhet og deltakelse kan også ses som en konsekvens av endringer i styringssyn gjennom de siste tiårene. Staten har avstått fra hierarkisk styring til fordel for økende bruk av markedsstyring og partnerskap mellom offentlig og privat sektor, også på områder som ”alltid” har vært offentlige oppgaver. Begrepet ”governance” – ”samstyring” – er kommet i allmenn bruk for å gi innhold til en styringsform hvor staten ikke lenger utelukkende styrer gjennom sin konstitusjonelle, hierarkisk definerte makt (”government”), men i større grad gjennom maktdeling, dialog, partnerskap og organisering av samarbeidsnettverk. Forståelsen av hva som er ”gode planprosesser” har i stigende grad blitt assosiert med et samstyringsperspektiv, som Planlovutvalget formulerte det: ”helt i tråd med den alminnelige utviklingen i planlegging og gjennomføring, med økende grad av samarbeid mellom det offentlige og privat i løsningen av oppgaver”.²³

Samstyringsperspektivet innebærer at statens i større grad ønsker å styre kommunene ”på armlengdes avstand” med tydelige forbilder fra NPM. Heller enn å nedfelle eksplisitte plankrav i rundskriv og forskrifter, formulerer statens sine mål for samfunnsutviklingen som ”nasjonale forventninger til kommunal og fylkeskommunal planlegging”. Den nye plan- og bygningslovens § 6-1 instituerer at

²³ NOU 2003:14, s. 76.

regjeringen ("Kongen") skal utarbeide et slikt forventningsdokument hvert 4. år.

NIBR har nylig avsluttet en studie på oppdrag av Miljøvern-departementet av statens forventninger til kommunenes og fylkeskommunenes planlegging. Studien viser at en lang rekke statlige myndigheter gjennom lovverk og forskrifter, i stortingsmeldinger og lovproposisjoner, i rikspolitiske retningslinjer og veiledninger formulerer et betydelig antall slike forventninger. Forventningene spenner over en rekke politikkområder og retter oppmerksomheten på til dels klart kravlignende bestemmelser som kommunene skal eller bør "legge til grunn", "være premiss for", "samordne med", "vektlegge", "legge til rette for", "oppfordre til" osv.²⁴ Planleggingen er i økende grad blitt konfrontert med verdier og temaer som tidligere ikke har stått på den politiske dagsordenen. I bredeste forstand er dette temaer som er kommet opp gjennom miljø- og bærekraftdiskursen. Omfanget av nye planleggingsoppgaver kan ses som et sterkere ønske om synliggjøring av visse problemområder. Mens sterke statlige sektorer slår ring om sektorlovgivningen, ønsker sektorer og interesser uten sterk særlovgivning å få innpass som formål i kommuneplanen.

De statlige planforventningene ser i økende grad ut til å rette seg mot saksområder som tradisjonelt har tilhørt kommunenes kjerneoppgaver. Det kan ses som en ytterligere presisering av at den nye plan- og bygningslovens ambisjoner om sterkere innsats på miljøvern- og naturressursfeltet, for arealbruk, sikkerhets- og risikoforhold. Plankravene er skjerpet i takt med økte ambisjoner på statens vegne, hvor innholdskravene langt på vei nærmer seg nasjonale standarder. Det er tilpassingsplanleggingen – oppfølgingen av nasjonale mål – som er blitt styrket. Samtidig har utviklingsplanleggingen – planlegging for lokal utvikling – blitt underlagt strengere kontroll gjennom nye forventninger, plankrav og skjerpet særlovgivning. Det er et parallelt paradoks at fysisk planlegging, den lokale utviklingsplanleggingens primære virkemiddel, samtidig i overveiende grad er blitt markedsstyrt. Det lokalpolitiske armslaget synes mindre, og er i alle fall havnet i skvis mellom den klare markedsorienteringen på utbyggingsfeltet og

²⁴ Risan (2011).

spørsmålet om lojalitet til nasjonal forventninger innenfor oversiktsplanleggingen.²⁵

Etter hvert som samstyringen har vokst fram – i mer eller mindre formaliserte former – blir det reist spørsmål om politisk legitimitet og juridisk forankring av slike prosesser. Plan- og bygningsloven blir fremholdt som en sentral arena for mobilisering og organisering av lokale samstyringsregimer. Strategisk næringsplanlegging er et tidlig eksempel, et nyere er ”Helse i plan”. Mest framtrædende er samarbeidet gjennom partnerskap og nettverksorganisering av utbyggingsplanlegging og eiendomsutvikling. Målet er at det kommunale planarbeidet skal medvirke til å organisere samarbeids- og samvirkeprosesser på lokalt nivå. Mobilisering rundt felles interesser, etablering av felles arenaer og strategiske allianser mellom politiske organer og ulike sivilsamfunnsinstitusjoner skal fordele ansvar og oppgaver for gjennomføring av tiltak både til fellesskapets og til individuelle aktørers beste.

Det er et inntrykk at sentrale myndigheter setter sin lit til å møte risikosamfunnets utfordringer med mer samordning, økt deltakelse og mer samstyring. Nasjonale utfordringer skal løses på dugnad, gjennom kommunikative prosesser og deltakelse i nettverk og partnerskap. Mens staten trekker seg tilbake, og vil styre på avstand, utvikler kommunene styringsformer som stadig blir mer lik næringslivets. Samstyring, gjennom partnerskap eller lokale nettverk av ulike slag, blir i økende omfang lansert som lokal modell for både planlegging og gjennomføring av sektorover- gripende nasjonale dugnader.²⁶ Andre eksempler er forhåndskonferanser og utbyggingsavtaler hvor partnerskap mellom offentlige og private aktører erstatter – eller i det minste kompletterer – offentlig lederskap.

Planlovutvalget var opptatt av at planleggingen ikke ble gitt politisk prioritet i kommunene. Utvalget satte sin lit til at den nye bestemmelsen om planstrategi ville øke det politiske engasjementet og samtidig legge til rette for bedre medvirkning. Spørsmålet om

²⁵ Kleven (2011.), Cruikshank, J. & Knutsen, J. P. (2010), Planlegging ved pendelens yttergrense *Plan*, 3-4, s. 40-47.

²⁶ St. meld. nr 58. (1996-97), *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*; St. meld. nr 16. (2002-2003), *Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken*.

hvorvidt mer omfattende og komplekse planleggingsoppgaver kunne føre med seg nye styringsutfordringer, ble ikke drøftet.

1.7 Når ”alle” skal med

Den nye plan- og bygningslovens meget vide spenn av oppgaver utfordrer lokalpolitisk styring på flere måter. Omfanget av planleggingsformål er stort, og oppgavene er sammensatte, komplekse og krysser forvaltingsområder og -nivåer. Flere av planleggingsoppgavene strekker seg inn i sivilsamfunnets organisering, noen også inn i individsfæren. Å gjøre befolkningen bevisst på imperativet i bærekraftbegrepet, forebygge kriminalitet, motvirke helseforskjeller og sikre gode oppvekst- og levevilkår, krever andre tilnærminger enn medvirkning i tradisjonelt kommuneplanarbeid. For mange av de planoppgavene og hensynene loven lister opp, ligger de aktive virkemidlene helt andre steder enn under politiske organer i kommuner og fylkeskommuner.

Stilt overfor stadig mer kompliserte planleggingsoppgaver – risikosamfunnets utfordringer og bærekraftspørsmålet i full bredde – er inntrykket at sentrale myndigheter mener disse må møtes med mer samordning, økt deltakelse og mer samstyring. Store felles utfordringer skal løses på dugnad, gjennom kommunikative prosesser og deltakelse i nettverk og partnerskap. Staten skal styre på avstand. Det er tilsynelatende uproblematisk for sentrale myndigheter å opprettholde ambisjonen om ”helhetlig samordning” samtidig som styrings- og ledelsesformene i kommunene blir mer lik næringslivets.

Nyere statsvitenskapelig litteratur tar opp den økende tendensen til at staten styrer på avstand og de utfordringene som ligger i å styre i et offentlig forvaltningssystem med stor grad av samstyring. Å styre på avstand uten å falle tilbake til hierarki setter krav til metastyring, det vil si styringsformer som ivaretar statens overordnede styrings- og kontrollansvar, og samtidig åpner for desentralisert, lokalinitiert samstyring. Hvordan kan man styre

aktører og arenaer, ”input” og ”output” på avstand i en mer eller mindre selvstyrt enhet som en kommune²⁷

Forholdet mellom statlig metastyring og lokalpolitisk ansvar for kommunale planvedtak har ikke vært gjenstand for særlig mye prinsipiell drøfting. Planleggingssystemet definerer formaliserte, politikerstyrte beslutningsregler og ansvarsforhold der hvor samstyringen bygger på implisitte forutsetninger om gjensidige forpliktelser, forhandlinger og konsensus. Både som metastyring og som lokalpolitisk utfordring framstår ”samstyring” i sine ulike former – samarbeidsorganer, nettverk, partnerskap, og kommersielle selskapsdannelser – som begreper med mange fortolkninger og diffust innhold. Samstyring utfordrer den formelle politikerrollen og, slik sett, også det representative demokratiet. Politikerrollen blir mer uklar, politikernes ansvar likeså. Hvem ”eier” planleggingen, hvem har ansvaret og vedtar forpliktelsene i et samstyringsperspektiv?

Lokalpolitikernes styringsrolle blir utfordret fra to kanter. Det er godt dokumentert at fageksperter, om de befinner seg i statlige fagorganer, bransjeorganer, interesseorganisasjoner eller forskerstillinger, ofte uttrykker skepsis til at saker skal avgjøres gjennom politikerstyrte, lokale prosesser.²⁸ Nettverksstyring og partnerskap vil nettopp være arenaer hvor fagkunnskap og ekspertise vil få bred innpass. Gjennom sitt klare skille mellom politikk og administrasjon som atskilte sfærer, trekker de nye organisasjons- og styringsformene i samme retning.²⁹

²⁷ Eva Sørensen (2004), *Offentlig ledelse som meta-styring av nærverk*. Working paper series 2004:3. Roskilde, Centre for Democratic Network Governance, Roskilde University.

²⁸ Manglende tiltro til kommunenes evne og vilje til å følge opp nasjonale mål har kommet fram i evalueringer av samordnet areal- og transportplanlegging (Bjørn Moen og Arvid Strand, 2000), regionale hensyn i arealplanleggingen (Tor Fr. Rasmussen, 2003), strandsonen (Aud Tennøy, 2000). Om sentrale eksperters skepsis til det kommunale nivået mer allment se Lars Emmelin og Terje Kleven (1999), *A Paradigm of Environmental Bureaucracy? Attitudes, thought styles and world views in the Norwegian environmental administration*, NIBR Pluss 1/99. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. Terje Kleven, Anne-Karine Halvorsen Thorén og Ragnhild Skogheim, *Å sette pris på friluftsliv - bare for eksperter?* NIBR-rapport 2005:2, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

²⁹ ”Formell demokratisk styring av tradisjonelle offentlige kjerneoppgaver er blitt mer uklar og overtatt av mindre oversiktlige gråsonestitusjoner, mellom stat og marked, mellom politikk og fag.” (Per Kr. Mydske, Dag Harald Claes og

1.8 Oppsummering

Dette korte kapitlet har gitt et omriss av de utfordringene som norsk planlegging står overfor. Planleggingen – som system og som praksis – utfordres både av sine egne ambisjoner og av nye samfunnsforhold, påvirket av drivkrefter både innenfor og fra utsiden av det norske samfunnet. De eksterne drivkreftene er ikke minst tydelige i risikosamfunnets utfordringer og de forpliktelsene som følger med Norges tilskutning til internasjonale avtaler og konvensjoner. Utfordringene defineres ”utenfra”. De globale klimautfordringene og konvensjonen om vern av biologisk mangfold står fram som særlige utfordringer i den fysiske planleggingen, som drøftet ovenfor. Norges forpliktelser overfor EUs vanddirektiv er nevnt som særlig utfordring for planlegging over eksisterende forvaltningsgrenser, hvor også planleggings- og beslutningsenheten i tillegg skifter fra en territoriell til en funksjonell avgrensning – vannet krysser kommunegrenser, vannets bruk krysser forvaltningsgrenser.

Men kommunal planlegging utfordres også av et betydelig nasjonalt endringspress, ikke minst påvirket av de store endringene som pågår i forholdet mellom kommunene og staten. Statens krav til kommunens løsning av nasjonalt definerte oppgaver – både når det gjelder velferdsoppgaver og miljøoppgaver – har mer og mer tatt form av allmenne nasjonale standarder for planinnhold, planprosesser og -kvalitetskrav. Tendensene til økt statlig sektorisering og egne, regionale forvaltningsløsninger på flere områder styrker utviklingen mot planleggingsenheter mer orientert mot innhold og funksjon enn mot det kommunale territoriet. Dagens kommunestruktur er utfordret av både nye oppgaver og et nytt syn på statlig styring. Kommunal planlegging underlegges strengere innholds- og kvalitetskrav samtidig som kommunenes gjennomføringsmuligheter, dvs. deres økonomiske evne, ikke øker i samme takt.³⁰

Amund Lie, (red.) (2007), *Nyliberalisme - ideer og politisk virkelighet*. Oslo, Universitetsforlaget, s. 369).

³⁰ Andreas Hompland og Jon Naustdalslid (2010), *Ei kommuneinndeling – mange strukturer*. Diskusjonsnotat om kommunestruktur utarbeid for KS. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Forholdet mellom planleggingens ambisjoner og mulighetene for gjennomføring har blitt mer asymmetrisk. Formålsparagrafen og innholdskravene i den nye lovgivningen uttrykker ambisjoner om en bredt anlagt, nesten altomfattende samfunnsplanlegging på kommunalt, interkommunalt og regionalt nivå. Planleggingen skal gis et strategisk perspektiv med lovpålagt rullering av en politisk vedtatt, kommunal (regional) planstrategi ved hvert nyvalgt kommunestyre (fylkesting). Kravene til den fysiske planleggingen er kraftig skjerpet gjennom nye bestemmelser og nasjonale retningslinjer om ivaretagelse av biologisk mangfold og universell utforming, om gjennomføring av konsekvensutredning, risiko- og sårbarhetsanalyser ved alle større planoppdrag. Innholdskravene er skjerpet gjennom bestemmelsene om utarbeidelse av planprogrammer – en plan for planleggingen og offentlig medvirking – i forkant av tiltakene, offentlige som private.

Samtidig er det klart at risikosamfunnets utfordringer har ført til at planleggingen konfronteres med oppgaver med mer komplekst substansielt innhold. Vedlikehold av biologisk mangfold, arealplanlegging for mindre transport- og energibruk, vurdering av usikkerhet og risiko knyttet til klimaendringer er særlig fremtredende eksempler. Behovet for ny substanskunnskap og nye faglige tilnærminger er åpenbart. Som vi kommer tilbake nedenfor understøttes dette av en rekke studier av norsk planleggings praksis de siste 10-15 årene. I sum innebærer dette at vi står overfor en forventet kvalitetsheving og faglig opprusting av planarbeidet i kommuner og fylkeskommuner både når det gjelder planleggingens kunnskapsgrunnlag og dens praktiske metoder, selve ”håndverket”.

En ytterligere kunnskapsutfordring ligger i ambisjonen om økt medvirking fra befolkningen og berørte interesser og bruk av nye samarbeids- og styringsformer – nettverk og partnerskap – mellom offentlig og private aktører. Tradisjonelle tilnærminger og planleggingsformer er utfordret, men mangler kunnskapsmessig feste i lokalpolitikken og kommunal forvaltningspraksis.

2 Forskning for og om planlegging – status

”Den kommunikative vendingen” og ”risikosamfunnet” sto sentralt i den internasjonale fagdiskursen da planlovutvalgets utredning ble satt i gang, men bare indirekte omtalt i planlovutvalgets utredninger. Planlovutvalgets mandat sa ikke noe om hvilken kunnskap utvalget skulle legge til grunn, det var det opp til utvalget selv å bestemme. I teorien sto det et meget vidt, nesten ubegrenset, ”kunnskapslandskap” til disposisjon for utvalget. Utvalget av kunnskapskilder for lovarbeidet har i praksis vært ganske begrenset og selektivt. Og kildene har alt vesentlig vært forskning gjennomført på 1990-tallet. Vår oppsummering av dagens kunnskapsstatus tar utgangspunkt i de siste 20-års nasjonale satsinger på kunnskap for og om norsk planlegging med særlig vekt på forskning i regi av Norges forskingsråd. Rammene for prosjektet (to månedersverk) har ikke gitt rom for en mer fullstendig gjennomgang og vurdering av eksisterende forskningsstruktur og finansieringsformer for planleggingsrettet forskning. En noe bredere dekning av framveksten av norsk planforskning er gitt i Kleven (2011).

Planlovutvalget la stor vekt på å vise til bakgrunnskunnskap om planleggingens utfordringer. To kilder sto sentralt i utvalgets utredninger, begge preget av å være typiske scenarier. Den ene var oppsummeringen av forskningsprogrammet ”Miljøvern i kommunal planlegging” (MILKOM) og rapporten *En dagsorden for norsk planlegging* (1999). Den andre var sluttrapporten fra prosjektet ”Horisont 21 – scenarier ved et nytt årtusen”, utført av konsulentfirmaet ECON. Begge kildene drøftet langsiktige, tunge trender og deres underliggende drivkrefter. Begge pekte på globalisering, individualisering og teknologisk utvikling som typiske ”megatrender”. Begge la til grunn at framtidig utvikling må være

bærekraftig. ECONs scenarier la vekt på framtidsutsiktene mer allment, sett i lys av de økologiske, sosiale og institusjonelle dimensjonene i bærekraftbegrepet. Bidraget fra MILKOM tok mer eksplisitt opp hva de tunge utviklingstrekkene ville bety for samfunnsplanleggingen, med særlig vekt på miljøaspektet.³¹ Begge rapportene lå til grunn for planlovutvalgets bilde av hvilke utfordringer norsk planlegging sto overfor. I tillegg ble enkelt-elementer og -konklusjonene en del MILKOM-prosjekter, særlig de som hadde understreket behovet for å styrke arealplanleggingen, trukket fram.

2.1 Miljøvern i kommunal planlegging (MILKOM) 1993-1999

MILKOM-programmet er det siste "rene" forskningsprogrammet for kommunal planlegging som er gjennomført i Norge. Programmet var en direkte følge av Norges oppfølging av Brundtland-kommisjonen og en erkjennelse av at en mer bærekraftig utvikling ville kreve mer og bedre kunnskap om hvordan miljøutfordringene skulle møtes i alle sektorer.³² Programmets tre satsingsområder omfattet kommunenes bruk av miljøkunnskap i planleggingen, forskning om planleggingens samordningsfunksjon og studier av planleggingens praksis, modeller og metoder.

For arealplanleggingens del konkluderte MILKOMs studier at planleggingens institusjoner så ut til å fungere bedre enn programnotatets forforståelse. I de by- og tettstedsområdene som var undersøkt, var konklusjonen at fysisk planlegging hadde vært sterkt premissgivende for tettstedsveksten og klart konflikt-avklarende i møtet mellom landbruks- og naturverninteresser. Andre studier viste at aktiv planlegging hadde styrt arealbruken langs nye omkjøringsveier. Det ble konkludert at reglene for

³¹ Kleven (2011), s. 342. Nils Aarsæther et al. (1998), *En dagsorden for norsk planlegging. Forslag til et forskningsprogram for bærekraftig utvikling og offentlig planlegging*. MILKOM-notat 2/98. Oslo, Norges forskningsråd / Norsk institutt for by- og regionforskning; Kjell Roland (red. 2000), *Horisont 21 – scenarier ved et nytt årtusen*. Oslo, ECON.

³² St. meld. nr. 46 (1988-89), *Miljø og utvikling. Om Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*, s. 82-83.

offentlighet, samråd og samarbeid i planleggingen utgjorde en arena for å søke kompromisser, preget av mye pragmatisme. På den annen side viste andre studier at oversiktsplanlegging ikke var noe særlig effektivt styringsinstrument overfor de samlede effektene av de mange små og skrittvisse utbygginger initiert av private aktører. En studie av kjøpesenteretableringer viste at fysiske planer raskt ble lagt til side, endret og tilpasset utbyggingsinteressene om det oppsto konkurranse om næringsetableringer og skatteinntekter. Vedtatte planer viste seg å være til liten hindring hvis drivkreftene som ønsket å endre dem var sterke nok. Arealplanleggingens perspektiv er først og fremst lokalt. Til tross for de observerte gapene mellom mål og realiteter ga likevel MILKOM med visse forbehold arealplanleggingen et ”godkjent”-stempel som styringsinstrument.

Undersøkelsene av planleggingens evne til samordning på tvers av forvaltningsnivåer og -sektorer ga imidlertid ikke grunn til samme karakteristikk. Resultatene fra MILKOM konkluderte at slik samordning på mange måter framsto som ”planleggingens akilleshæl”. Flere studier viste at statlige organer ikke uten videre lot seg samordne eller binde av kommunal planlegging, enten det gjaldt fiskeri-, vassdrags- eller vernemyndigheter.

Sluttdokumentet fra MILKOM konkluderte slik:

Dette kan ses som en illustrasjon av at samordning er *politiske* prosesser som dreier seg om prioritering, fylt av ideologi og interessekonflikter. Funnene er en bekreftelse på betydningen av det situasjonsspesifikke, av makt og posisjon, interessenes organisering og styrke. Dette er forhold som åpenbart er underkommunisert i vår sterkt harmoni- og konsensusfikserte forestilling av planlegging som styringsinstrument.³³

Det var en type konklusjon som passet mindre godt med lovens og lovgivernes samordningsambisjoner og ble ikke gjengitt. Forskningsbasert kunnskap som pekte på planleggingens ofte manglende suksess på dette området fikk ingen plass i planlovutvalgets første utredning.

³³ Kleven (1997), s. 6; Kleven (1998), s. 26.

MILKOM slo fast den omfattende faglige utviklingen av kommune- og fylkesplanleggingen som hadde skjedd gjennom de store utviklingsprogrammene som Miljøverndepartementet hadde satt i gang utover 1980-tallet. Mye hadde skjedd på det planleggingsmetodiske området for å styrke kunnskapsnivået. Planleggenes modeller og verktøy hadde blitt stadig bedre, med konsekvensutredning og samordnet transport- og arealplanlegging som typiske eksempler. Det ble imidlertid også konkludert med at bedre fakta- og kunnskapsgrunnlag og metodisk raffinement har sine begrensninger. Selv om fakta og viten blir tillagt stor betydning som planleggingsgrunnlag må faglig ekspertise finne seg i å konkurrere med politisk skjønn og argumenter med fra kryssende interesser.

2.2 LOKTRA og Miljøbyprogrammet

Miljøbyprogrammet (1993-2000) bygde i stor grad på ideer utviklet gjennom prosjektet "Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling" (NAMIT) som ble gjennomført ved NIBR tidlig på 1990-tallet. Prosjektet ble også en viktig referanse for de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging som ble vedtatt i 1993.³⁴

Evalueringen av Miljøbyprogrammet viste grunnleggende målkonflikter mellom samferdsels- og miljøvernmyndighetene, og pekte på dette som hovedårsaken til at programmet ikke nådde sine mål. Manglende samordning skyltes imidlertid ikke bare målkonflikter, men var også et tegn på en asymmetrisk maktrelasjon. Miljømyndighetene er den politisk svake, og dermed den tapende part i samarbeidet, hevder forfatterne i sin oppsummering.³⁵ Tilsvarende konklusjoner ble trukket i oppsummeringen av forskningsprogrammet *Lokal transport- og arealpolitikk* (LOKTRA). Forskningen ble gjennomført i perioden 1993–2000, parallelt med gjennomføringen av Miljøbyprogrammet og innføring av de rikspolitiske retningslinjene.

Oppsummeringen konkluderte med at de rikspolitiske retningslinjene kjennetegnes av noen karakteristiske trekk i norsk politisk

³⁴ Kleven (2011), s. 304ff.

³⁵ Ibid., s. 63, s. 58-60.

retorikk: økonomisk rasjonalitet, helhet og samordning, miljøhensyn og bærekraftig utvikling. Konklusjonen var at målene i RPR nettopp hadde var forblitt politisk retorikk, og at areal- og transportpolitikken i norske byer verken var samordnet, effektiv eller miljørettet. Dermed ble den heller ikke bærekraftig. Evalueringen pekte på manglende kopling mellom mål og virkemidler. Den institusjonelle strukturen motvirker samordning mellom sektorer (for eksempel for ulike transportformer) og forvaltningsnivåer, og er en vesentlig årsak til manglende resultater. Sterke veimyndigheter, med veletablert faglig praksis og sofistikerte transportmodeller, skaper lite rom for alternative tilnærminger og løsninger.³⁶

De meget ambisiøse målene om mer bærekraftig byutvikling følges i liten grad av politisk og administrativ vilje til å ta i bruk effektive, ofte radikale og mer samfunnsmessig dyptgripende virkemidler. På samferdselssektoren blir dette illustrert ved at veibygging, kollektivsatsing, veiprising og parkeringspolitikk må ses i sammenheng. Et stort antall aktører med avgrenset myndighetsområde, ofte også innenfor avgrensede territorier, skal samhandle om å løse komplekse problemer og sprikende interesser. Plan- og bygningsloven overlater på mange måter hele dette samordningsansvaret til kommunale planprosesser. Samtidig er det åpenbart at lokale planmyndigheter og beslutningsfattere ikke kan samordne overordnede organer.

2.3 Byforskningsprogrammet 2000-2005

Byforskningsprogrammet var en oppfølging av MILKOM, men uten at programmet fulgte MILKOMs forslag til nye forskningstemaer slik de var formulert i "En dagsorden...". Programmet var eksplisitt rettet mot storbyenes utfordringer, og var langt mer enn et program for planforskning. Målet for programmet var

...å øke den forskningsmessige kunnskapen om urbane områder, spesielt ved å fokusere på sammenhengen mellom teknologiske endringer,

³⁶ Gustav Nielsen et al. (2000), *Mer effektive institusjoner og bedre planlegging*. Synteserapport nr. 3 fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk. Norges forskningsråd, s. 10 ff.

demografi og næringsutvikling, sosiale og kulturelle endringsprosesser og fysiske, romlige endringsprosesser.³⁷

Forskningsresultatene i Byforskningsprogrammet ble oppsummert i fire bøker etter programmets hovedtemaer

- Storbyene i kunnskapssamfunnet
- By og byliv i endring
- Storbyenes boligmarked
- Governance i norske storbyer

De to første programelementene behandler storbyenes avgjørende rolle i en stadig mer kunnskaps- og innovasjonsintensiv økonomi og de økonomiske, fysiske og sosiokulturelle endringsprosessene som de større norske byene gjennomgår. Forskningen viste hvordan dette bidrar til omfattende urbane transformasjonsprosesser, med næringsmessig og demografisk hopning, nye lokaliseringsmønstre og nye boligsosiale og sosiokulturelle strukturer (gentrifisering). Studiene av storbyenes boligmarked understreket viste hvordan denne utviklingen har ført til omfattende endringer i både i boliggetterspørsel, -lokalisering og utbyggingspolitikk.³⁸

Programelementet om governance tar opp viktige sider ved utviklingen i den politiske styringen av byplanlegging og byutvikling i en situasjon med økende innflytelse fra markedsaktører i ulike former for nettverksdannelser. Det konkluderes at samstyring og samhandling øker byenes politiske handlingskapasitet gjennom nye arbeidsformer, samarbeids- og utbyggingsavtaler. Samtidig advares det mot at utviklingen kan skape et demokratisk underskudd i styringen av nettverkene og muligheter for snarveier i kampen om kommunal oppmerksomhet og ressurstildeling. Den markedsstyrte utviklingen reduserer verdien av og innflytelsen til langsiktig, målrettet byplanlegging, og

³⁷ Norges forskningsråd (2005), *Sluttrapport fra forskningsprogrammet Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer*, Oslo, Norges forskningsråd.

³⁸ *Ibid.*, s. 6-9.

gjør det vanskelig å stille opp alternativer til markedspress og private utbyggingsønsker.³⁹

Kunnskapsstatus fra Byforskningsprogrammet pekte på flere områder med mangelfull og/eller fragmentert kunnskap og skisserte behov for videreføring på flere områder. I tillegg til å etterlyse sterke satsing på forskning om romlig, territoriell utvikling generelt, ble det slått til lyd for sterkere satsing på forskning med et klarere *utbant* perspektiv. Det ble etterlyst mer kunnskap om de sosiokulturelle, økonomiske og demografiske endrings- og transformasjonsprosesser som foregår i de større byene, og byenes forhold til sitt regionale omland. Ikke minst ble det konkludert med at erfaringene med og konsekvensene av nye styringsformer måtte studeres. Også et sterkere europeisk perspektiv og teoretisk ble etterlyst.

2.4 Demokrati, styring og regionalitet (Demosreg)

Forskningsprogrammet *Demokrati, styring og regionalitet (Demosreg)* blir gjennomført i to faser. Første fase (2006-2010) er avsluttet, annen fase (2011- 2015) er utlyst og prsjketer under vurdering.

Programmet skal støtte politikk- og styringsrelevant forskning, både om politikkenes innhold og virkninger og forskning som kunnskapsgrunnlag for politikk- og styringsutforming. Programmet skal ”bidra til økt kunnskap om strukturendringer, politikk- og styringsutforming og konsekvenser i skjæringsfeltet mellom sektorer, territorielle enheter og ulike geografiske nivåer”, med vekt på å belyse nye og politikkrelevante betingelser for innovasjon, styring og demokrati.⁴⁰ Programmet har tre tematiske hovedsatsinger:

- Økonomisk utvikling og strukturelle omstillingsprosesser
- Offentlig styring og planlegging
- Demokrati, deltakelse og identitet

³⁹ Ibid., s. 9-10.

⁴⁰ Sitat fra programmets hjemmeside på <http://www.forskningsradet.no>

Programmet bygger på det kunnskapsgrunnlaget som er akkumulert gjennom en rekke tidligere forskningsprogrammer i Forskningsrådets regi siden midten av 80-tallet.⁴¹

Programmet har så langt ikke vært spesielt orientert mot forskning om planlegging. Av de 22 prosjektene som har vært gjennomført i fase 1 (2006-2010) er det bare ett som eksplisitt studerer norsk planlegging.⁴² Flere prosjekter tar imidlertid opp demokrati-, styringsutfordringer og deltakelsesformer i lokale regionale utviklingsprosesser mer allment, mange i den framvoksende ”governance”- tradisjonen. For fase 2 av programmet foreligger det bare søknader. Ut fra prosjektenes tittel dreier om lag en tittel av søknadene seg om forskning knyttet til planlegging i en eller annen form.

2.5 Miljø 2015 (2007-2016)

Miljø 2015 skal utvikle forskningsbasert kunnskap for bærekraftig bruk og forvaltning av natur- og kulturmiljøet. Det dreier seg om både basale naturvitenskapelige prosesser og mekanismer som påvirker miljøet og tålegrensene for bruk av naturressurser og miljø, så veil som anvendt forskning rettet hvordan politikk, forvaltning og virkemidler kan utformes og gjennomføres for å gi varige løsninger på miljøspørsmål. Et viktig element i programmet er å styrke samarbeidet mellom natur-, samfunns- og humanistiske vitenskaper, og stimulere til økt faglig utveksling og samarbeid innenfor de enkelte fagdisiplinene. Programmet har fem temaområder:⁴³

- *Samfunnsmessige rammebetingelser og styringsmuligheter* som skal bidra til økt innsikt i formelle og uformelle samfunnsmessige rammebetingelser for miljøutvikling, og belyse premisser for politisk handling og ulike aktørers interesser og verdivalg, nasjonalt og internasjonalt.

⁴¹ Miljøvern i kommunal planlegging (MILKOM) (1992-1997), Bolig og levekår (1997-2003), Kommunelovprogrammet (1996-2003), Regional utvikling (REGUT) (1998-2003) og

Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer (2000-2004)

⁴² Norsk planleggingshistorie 1965-2005 (Terje Kleven, NIBR)

⁴³ Programmets hjemmeside på <http://www.forskningsradet.no>.

- *Landskap, terrestriske økosystemer, biomangfold, og kulturmiljø* hvor målet er å styrke kunnskapsgrunnlaget for langsiktig og helhetlig bruk av landskapet og dets natur- og kulturverdier.
- *Ferskvannøkologi, villaks og limnisk biomangfold* som skal produsere kunnskap om økosystemprosesser i ferskvann og effekten av påvirkninger på disse for en bedre kunnskapsbasert, bærekraftig flerartsforvaltning
- *Forurensninger og kretsløp* som skal gi økt kunnskap om de samvirkende effektene av forurensing over tid, styrke det vitenskapelige grunnlaget for risikovurdering og forvaltning gjennom grunnleggende og anvendt forskning om forureningskilder, spredning, eksponering og virkninger av forurensinger på alle områder.
- *Overgripende og tverrfaglige forskningsspørsmål* som skal gi økt kunnskap om samspillet mellom natur, samfunn og kultur og bidra til å øke forståelsen av prosesser på høyere systemnivåer – økosystemer, nedbørsfelt og landskap – hvor kunnskap om fysiske, kjemiske og biologiske prosesser og samfunnsmessige og kulturelle interesser kan integreres.

Selv om programmet ikke spesifikt adresserer kunnskapsbehovet for fysisk planlegging, vil er det åpenbart blant de 163 prosjektene som er ferdigstilt eller under arbeid flere som har relevans som grunnleggende kunnskap både *for* og *om* planlegging som virkemiddel i arbeidet for et bedre miljø. Hovedinntrykket er imidlertid en klar overvekt av naturvitenskapelige prosjekter med grunnforskningskarakter.⁴⁴

2.6 Framtidens byer (2008-2014)

Programmet *Framtidens byer* er et samarbeid mellom de 13 største byene i Norge, næringslivet og staten. Målet er ”å gjøre byene bedre å bo i”. Programmet skal hjelpe bykommunene med å redusere byenes klimagassutslipp gjennom å dele sine gode ideer til klimavennlig byutvikling med hverandre – og til å samarbeide med næringsliv, region og stat.

⁴⁴ 96 av 163 prosjekter gjelder temaområdene *vann* og *land*, mens bare 25 kommer under temaet *samfunn*. (Kilde: Programmets hjemmeside, prosjektarkiv)

De deltagende byene er Oslo, Bærum, Drammen, Sarpsborg, Fredrikstad, Porsgrunn, Skien, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. De fleste byene har vært med i tidligere programmer som *Transportplan for de 10 største byene* (TP10) fra 1989 og det senere *Miljøbyprogrammet*.

Programmet består av fire innsatsområder med klare koplinger til problemstillinger som krever både lokal (kommunal) og regional (interkommunal) strategiutvikling, planlegging og iverksetting. Hvert av områdene har sitt faglige nettverk for utvikling av ideer til og løsning av felles utfordringer. Nettverkene er ledet av de respektive sektordepartementene. Innenfor temaet *areal og transport* arbeides det med tiltak for å redusere bilbruk, forbedre kollektivtransporten og utvikle arealbruk som kan begrense behovet for transport (Samferdselsdepartementet). Innenfor innsatsområdet *energi i bygg* utvikles tiltak for å redusere energibruken og samtidig styrke bruken av fornybar energi (Olje- og energidepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet). *Forbruk og avfall* dreier seg om å legge til rette for å minimere avfallet og gjøre det lettere å , kjøpe varer og tjenester som gir lave klimagassutslipp (Miljøverndepartementet). Området for *klimatilpasning* har som mål å redusere sårbarheten både overfor langsiktige klimaendringer og perioder med ekstremvær (Miljøverndepartementet).

2.7 ”Bolyst og engasjement i småbyer og tettsteder” - BLEST

BLEST-programmet ble gjennomført av Husbanken i perioden 2006 – 2010. Programmet var til viss grad en direkte oppfølging av programmet ”Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene” (MAT) i regi av Miljøverndepartementet i årene 2001-2005. Som i tettstedsprogrammet var bakgrunnen for BLEST den særlige utfordringen å gjøre bygdesentra og småbyer mer attraktive for tilflytting for å påvirke flyttestrømmene.⁴⁵ Programmet støttet i alt 16 lokale prosjekter med siktemål å sette stedsutvikling på dagsordenen, frembringe kunnskap og bidra til å spre gode erfaringer til andre kommuner og tettsteder. BLEST er fra 2011 videreført i programmet ”Bolyst” som lyser ut midler til lokale

⁴⁵ St.meld. nr. 21(2005-2006), *Hjarte for hele landet*.

utviklingsprosjekter for å skape attraktive lokalsamfunn. Gjennom å yte støtte til pilotprosjekter (ramme 47 mill kroner) er hensikten å utvikle ny kunnskap og formidle denne til andre lokalsamfunn om hvordan distriktskommuner kan bli mer attraktive for bosetting.⁴⁶ Som i ”Fremtidens byer” er programmet ikke forskningsbasert, selv om det vil bli evaluert.

2.8 Planleggingsrelevant forskning i andre programmer

Også andre programmer enn de som er kommentert ovenfor har produsert kunnskap relevant for planlegging generelt og kommunal planleggingen mer spesielt. Det forskningsprogrammet som trolig har mest direkte relevans for kommunal planlegging er DEMOSREG-programmet. Også programmet ”Regional utvikling” (REGUT, 1999-2004) berørte planleggingens rolle som del av programmets modul om plan- og styringssystemet for regional næringsutvikling. Bare tre av de 30 prosjektene som ble gjennomført under programmet kan imidlertid sies å være studier av planleggingens mer spesifikke rolle og funksjon i distriktpolitikken.⁴⁷

Også program som *MILJØ 2015* og *NORKLIMA* vil ha enkeltprosjekter som mer eller mindre eksplisitt tematiserer planleggingsutfordringene i kommunene. Med den aktualiteten som klimaproblemene har fått, vil selvsagt mye av forskningen i *NORKLIMA* være relevant for kommunal planlegging, selv om innslaget av samfunnsvitenskapelig forskning er forholdsvis begrenset. Eksempelvis finnes det prosjekter om flernivåstyring, om bruk av kunnskap om klima i kommunal klimatilpasning, om lokale forutsetninger for klimatilpasning og om risikoanalyse.⁴⁸

⁴⁶ http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional-_og_distriktpolitikk/levende-og-attraktive-lokalsamfunn/bulyst/bulyst-2011.html?id=631566

⁴⁷ Oversikt på programmets hjemmeside (avsluttet)
<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1233557911232&pagename=regut%2FHovedsidemal>

⁴⁸ <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=InnholdsKontainer&cid=1226993599951&p=1226993599906&pagename=norklima%2FHovedsidemal&querystring=&navigators=nfrfspag%2CS%2C%5ESamfunnsvitenskap%24&of>

MILJØ 2015 har også tematisk relevante prosjekter, blant annet om nedbørfeltorientert forvaltning av vannressurser, om kulturminner og om friluftsliv.⁴⁹ For eksempel har NIBR prosjektlederansvaret for et prosjekt i regi av CIENS om Norges tilpasning og implementering av EUs vannrammedirektiv.

Miljøinstituttene, som får sin basisbevilgning finansiert av Miljødepartementet, har også hatt *strategiske instituttprogrammer* (SIP) som på forskjellig vis vil være tematisk relevante for planleggingen, blant annet om vannforvaltning, forvaltning av natur- og utmarksressurser og kulturminneforvaltning. NIBR har gjennomført flere SIP-er med direkte relevans for kommunal og regional planlegging: regionale og sosiale effekter av klimaendringene (ReSoClim), om folkehelse i kommunale planlegging ("Helse i plan"), om boligspørsmål, regional utvikling og befolkningsutvikling og et eget program for å utvikle regional *foresight-analyse* som metode i regional og lokal planlegging. Mye av forskningen om klima ved CICERO har også relevans som kunnskapsgrunnlag for kommunal planlegging, likeledes TØIs forskning på transportfeltet.

Gjennom de siste 20 årene har antall doktorgrader med utgangspunkt i ulike planleggingsfag økt kraftig. Noen har vært finansiert gjennom ulike programmer i Norges forskningsråd, andre gjennom universitetsstipendier. Hver på sin måte har de bidratt til norsk planleggings kunnskapsbase med den dybdeinnsikt og faglige refleksjon som et doktorgradsarbeid gir anledning til. Det er likevel grunn til å etterlyse både flere doktorgradsstudenter og bedre finansieringsmuligheter.

2.9 Oppsummering

Satt litt på spissen viser denne gjennomgangen at norsk planforskning de siste 20 år i hovedsak har bestått av MILKOM-programmet. Det mer spesifikt rettede Byforskningsprogrammet med sitt bredere fokus på byen som senter for innovasjon og regional utvikling, handlet mer om allmenne styringsspørsmål i de

fset=0&sortby=nfrsstartdato&sortorder=desc&filters=%2Bnfrsmaalsetting%2Cnorklima&hits=30&configuration=nfrsprosjektarkivspublished .
49

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1224697848216&pagename=miljo2015%2FHovedsidemal>

større byene enn om planlegging mer spesifikt. Det kan også diskuteres om MILKOM-programmet makte å fange hele bredden i den kommunale planleggingen. Det var først og fremst miljøspørsmålenes plass i planleggingen som sto sentralt i programmet. Det faktum at Norge er et spredtbygd og tynt befolket land med mange små lokalsamfunn, hvor et stort antall kommunene er ganske små, skaper et spesielt kunnskapsbehov for planleggingsom hittil i liten grad er dekket.

Den planleggingsrelevante delen av andre forskningsprogrammer har ikke vært av noe særlig omfang. Det betyr at det meste av den faglige utviklingen på feltet har skjedd i regi av de store forsøks- og utviklingsprogrammene som har fulgt innføringen av ny lovgivning (plan- og bygningsloven av 1985) eller som oppfølging av nasjonale satsinger for en mer bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Her er det satt inn til dels betydelige ressurser, som langt overskrider de økonomiske rammene for forskningsprogrammene. Det ser altså ut til at så vel kunnskapsgrunnlag som oppbygging av faglig kompetanse er ment å skje gjennom formidling av ”gode eksempler”, gjennom nettverkssamarbeid. Selv om det foretas en forskningsmessig evaluering av innsatsen, blir den forskningsbasert kunnskapsoppbyggingen sterkt knyttet til utforming, egenart og virkninger av de spesifikke innsatsene, ofte med klare føringer fra programmets mål og oppbygging. Med tanke på at utdanningen av planleggere og den teoretiske og metodiske utviklingen av planfagene må bygge på et vitenskapelig grunnlag, er dette en utvikling som knapt tjener norsk planlegging.

3 Planleggingens forskningsbehov

3.1 Innspill fra en idédugnad

Det er et sentralt punkt i oppdraget fra Miljøverndepartementet å knytte planleggingens utfordringer til behovet for forskningsbasert kunnskap og norsk planleggingskompetanse og -kapasitet. Vi har søkt bistand fra et knippe representanter for forsknings- og undervisningsinstitusjoner, praktiserende planleggere og planforvaltningen gjennom å invitere til en idédugnad om planleggingens kunnskaps- og kompetansebehov. Idédugnaden ble avholdt 20. januar 2011 hos NIBR.

Deltakerne, 15 i alt, ble bedt om å gi uttrykk for innspill til følgende problemstillinger:

- Hva er de viktigste kunnskapsutfordringene?
- Hva slag kunnskap (og forskning) trenger planleggere?
- Hva er behovet for utviklingsarbeid?
- Hva er ”nye” og/eller ”utradisjonelle” forskningsbehov?

Som et opplegg for ytterligere strukturering av deltakernes bidrag ble det skissert fire problemområder – planleggingsfunksjoner eller -elementer – som mulige fokuspunkter for utfordringene:

- Utfordringer knyttet til planer og planlegging som faglig *produkt*
- Utfordringer knyttet til planlegging som *prosess*

- utfordringer knyttet til planleggingens policyområder (innhold/substans)
- utfordringer knyttet til planleggingens formål og verdigrunnlag

De fire fokuspunktene er lagt til grunn for nedenstående oppsummering og syntetisering av deltakernes innspill med den fortolkning og ”katalogisering” som skjer når en lang rekke temaer og problemstillinger i stikkordform blir underordnet en fastere struktur. Et mer detaljert referat av idédugnaden og de enkelte innspillene er gitt i vedlegg 1.

3.1.1 Plan og planlegging som produkt

Idédugnaden produserte en rekke forskningstemaer med høyst ulikt innhold, omfang og detaljeringsgrad. Vi har her forsøkt å gruppere stikkordene fra idédugnaden under noen samlende overskrifter som noe mer konkretiserte problemstillinger, noe som innebærer at vi dermed gir en viss fortolkning av hva det enkelte deltaker faktisk kan ha lagt av mening i de korte stikkordene.

3.1.2 Bærekraft og fysisk planlegging

Forskning om betingelsene for at planlegging skal fremme bærekraftig utvikling ble trukket fram i mange sammenhenger. Planlegging for bærekraftig utvikling setter nye krav til selve planverktøyet, metodisk så vel som innholdsmessig. Noen typiske problemstillinger vil være: Hvordan skal bærekraft forstås i fysisk planlegging? Hvilke sider av bærekraftbegrepet kan håndteres i kommunal og fylkeskommunal planlegging, hva skal være fokus – hva ligger i slagord som ”post carbon society” og ”compact cities” i norsk sammenheng? Hva er styringsmulighetene og -effektene av kommunale og regionale planer i komplekse situasjoner med byspredning, bolig- og byggelsesmønster utover territoriale grenser? Hvorfor få RPR for samordnet arealbruk og transport til å fungere i komplekse institusjonell og territoriale sammenhenger? Hva blir konsekvensene av den demografiske utviklingen og migrasjonen på utbyggingsmønster og bosetting?

3.1.3 Planleggingens kunnskapsgrunnlag (kunnskap for planlegging)

Temaet gjelder kunnskap om kommunale planleggeres kompetanse og planers faktiske kunnskapsgrunnlag. Planlegging for bærekraftig utvikling krever kunnskap om årsakssammenhenger mellom tiltak og effekter i en rekke komplekse flermålsituasjoner. Hva betyr faglig kompetanse for i de mange nye samhandlingssituasjoner som oppstår i stadig flere samstyrings- og nettverkskonstellasjoner, -prosesser og -produkter – hvem eier kunnskapen, og til hva slags kunnskap? Hvordan vektlegger ulike aktører ulike typer kompetanse, for eksempel forholdet mellom ”håndverk” og teori? Er det mulig å definere en minste felles ”kjernekunnskap” med hensyn til lovverk, plansystem, prosedyrer og rolleforståelse? Hvordan få til institusjonelle løsninger og systemer for utvikling og spredning av kunnskap og praktiske erfaringer om gode, tverrfaglige løsninger? Hva betyr faglige nettverk som Forum for kommunale planleggere (FKP) og Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS) i denne sammenhengen?

3.1.4 Planleggingens metoder, modeller og virkemidler

En ny styringskontekst med større vekt på langsiktig, strategisk planlegging og ulike former for offentlig-privat samarbeid og samstyring vil sette nye krav til utvikling av metoder, modeller og forhandlingskompetanse for tverrfaglig og tverrinstitusjonelt samarbeid. Planleggingen må tilpasses til endringene i kommunesektorens handlingsrom. I den fysiske oversiktsplanleggingen trengs metoder for integrering av naturfaglig og samfunnsfaglig planleggingskompetanse.

Andre forskningsoppgaver vil være utvikling av metoder for strategisk planlegging, scenarier, trend- og forsightanalyser med indikatorer som (resultat)mål for bærekraft. Kravet til risiko- og sikkerhetsanalyser og koplingene mellom plan og konsekvensvurdering vil kreve betydelig metodeutvikling med internasjonale impulser.

3.1.5 Planleggingens virkemåte, effekter og organisering

Det vil være behov for løpende evaluering av den nye plan- og bygningslovens virkemåte, effekter og konsekvenser il lys av lovens mål og styringsambisjoner. Det bør være rom for betydelig følgeforskning knyttet til iverksetting av loven. Hvilken politisk og administrativ plass og status får de nye lovbestemmelsene hos statlige sektormyndigheter, i kommuner og fylkeskommuner? Hvordan forstås og brukes nye virkemidler i praksis? Hvordan påvirkes forholdet mellom privat og offentlig planlegging av nye planleggings- og samarbeidsformer? Fører utviklingen til nye demografiske og sosioøkonomiske (klasse)skiller i form av gentrifisering og ulikheter i helse og sikkerhet? Hva betyr loven for økonomisk utvikling i ulike regionale og lokale kontekster?

3.1.6 Planlegging som prosess

Forskning om planleggingens prosesser gjelder dens prosedyrer for framstilling og faglig samarbeid, offentlig medvirking og planleggingens rolle som politisk og administrativt styringsinstrument, hvor samordningsproblematikken står sentralt.

3.1.7 Planlegging, styring og samordning

Aktører på ulike forvaltningsnivåer og sektorer er involvert i kommunale og regional planlegging med effekt på de planvedtak som til slutt blir fattet. Hva skjer? Hvordan skjer det. Med hvilken effekt? Hvilke spenninger oppstår mellom det kommunale selvstyret og nasjonale mål, omsatt i innsigelser og plankrav fra sentrale og regionale forventninger? Hvordan takler regional planlegging etter nytt lovverk det tradisjonelle ”overkommune”-problemet?

Hvilken betydning har planlegging etter plan- og bygningsloven sammenliknet med andre styringsformer og virkemidler, for eksempel sektorlovgivning, profesjonskultur og -praksis? Hva betyr selve planproduktet, for eksempel kvalitet og konsistens, sammenliknet med det som skjer i planleggingsprosessen, for eksempel gjennom forhandlinger, innsigelser og kompromisser (naturmangfoldsloven, kulturminneloven, jordloven, energifeltet osv.)?

3.1.8 Nye planleggings- og styringsformer

Planleggingens praksis er blitt vesentlig endret gjennom dominansen fra markedsaktører i planlegging og prosjektutvikling. Forholdet – spenninger, avhengighet, gjensidighet, økonomiske maktforhold – mellom kommunenes planer og privat byutvikling er et interessant og politisk viktig forskningsfelt. Hva oppstår av allianser, makt- og innflytelsesforhold og oppgavefordeling i de mange former for nettverk og samstyringsrelasjoner som oppstår? Hva er betydningen av det økende antallet interkommunale organer (interkommunale selskaper, samarbeidsorganer, stiftelser osv.) når det gjelder innflytelse, offentlighet og innsyn i plansaker?

Hvordan forholder kommuner og fylkeskommuner – planleggere og politikere – til kravet om økt medvirkning fra allmennhet og interessergrupper på et tidlig stadium i planleggingen? Hvordan skjer mobilisering og medvirkning i typiske samstyringsprosesser med blandet partnerskap fra myndigheter, interessegrupper og næringsliv? Hvordan er slik prosesser tilpasset planlegging i og for et stadig mer flerkulturelt samfunn?

3.1.9 Planleggingens policyområder

Planleggingens policyområder dreier seg om dens substansielle innhold, dens temaer og faglige profil. Planlegging i risiko-samfunnet har endret fokus og innhold og i kommunal og regional planlegging på en ganske dramatisk måte. Nye policyområder og faglige utfordringer har kommet til, mange med utstrekning på tvers av offentlig forvaltnings tradisjonelle sektor- og nivåinndeling.

3.1.10 Planlegging på tvers

Den nye pbl må i større grad en før tas i bruk for planlegging på tvers av sektorer og geografiske grenser. Dette utfordrer lokale planleggingsmyndigheter og det tradisjonelle kommunale planmonopolet. Hvor godt egnet er loven og dens virkemidler til planlegging på tvers med beslutningskraft for vedtak og gjennomføring? Særlig aktuelle områder er planområder definert av EUs vanddirektiv, samordnet transport- og arealplanlegging over

kommunegrensene og planlegging av vern (naturvern og kulturminnevern) og utbygging i fjellet og i strandsonen.

3.1.11 Nye policyområder

Ny pbl gir en rekke nye kunnskapsmessige og faglige utfordringer knyttet til lovens bestemmelser om formål og planinnhold. Planlegging for klimatilpasning og vern om biologisk mangfold med tilhørende risiko- og konsekvensanalyser vil kreve ny basiskunnskap så vel som nye planfaglige metoder og tilnæringer. Klimautfordringene – tilpasningstiltak, klimagassreduksjoner, energiøkonomisering, anlegg for fornybar energi – må oversettes til plankrav og kriterier for planers innhold og kvalitet. Tilsvarende må skje på ”nye” områder som kulturminnevern, helse- og kriminalitetsforebyggende arbeid, universell utforming av bygde omgivelser,

3.1.12 Planlegging for by- og stedsutvikling

De siste års fokus på lokal stedstedsutvikling for å bremse tilflyttingen til de støøre byene har skapt et behov for mer systematisk kunnskap byplanlegging i småskala og forholdet mellom byen og omlandet. Balansen mellom bevaring, næringsetablering og utbygging krever større oppmerksomhet om å ivareta lokal arkitektur, byggeskikk og estetikk, og om valg av bærekraftige utbyggingsformer i norske utkantsamfunn. I større sammenheng er det etterlyst forskning om regionale bysystemers funksjonsmåte, for eksempel prioritering av utviklingsmønstre og -rekkefølge, samordnet utbygging, myndighetsorganisering og gjennomføringsevne.

3.1.13 Norge i Norden

Det er etterlyst studier av den nye norske planlovgivningen i et komparativt nordisk og europeisk perspektiv. Det samme gjelder for prosesser og prosjekter om (bærekraftig) bytransformasjon og stedsutvikling med vekt ulike planleggingssystemer og -kompetansers betydning for de løsninger som utredes og velges.

3.1.14 Planleggingens verdigrunnlag

Den nye plan- og bygningsloven har fått en langt mer omfattende verdigrunnlag, særlig tydelig i lovens formålsparagraf og kraven til planleggingens temaer med nær obligatoriske innholds krav. Mange spørsmål av samfunns- og forskningsmessig interesse kan knyttes til disse bestemmelsene, ikke minst til forholdet mellom planleggingens moralske imperativ og ambisjoner og den interesse- og aktørfylte virkeligheten loven skal håndtere. En studie av planleggingens retorikk, verdigrunnlag og målkonflikter ville kunne være et viktig bidrag til den faglige og politiske debatten. Hva er myter og hva er sannhet om muligheter og begrensninger i planlegging som styringsverktøy og demokratisk arena? Hva finnes av styringsvilje, styringsevne og styringsmulighet i kommuner og fylkeskommuner? Hvordan håndteres målkonflikter, mangemåls-situasjoner og målavveining i praksis - hva styrer den endelige prioritering av gode formål? Hva blir skjulte verdier når kostnads/ nytte-aspektet i konsekvensvurderinger blir avgjørende kriteier for administrative og politiske beslutninger?

Bærekraftbegrepet – som gjenspeilt i lovens formålsparagraf – er i seg selv motsetningsfullt i sin definisjonsmessige likestilling av økonomisk verdiskaping og økologisk bærekraft i planleggingen. Er det mulig å konkretisere de avgjørende samfunnsmessige drivere og maktrelasjoner når de to politikkområdene møtes? Hva er et uttrykk for ”fellesinteressene”? Et annet aspekt ved planleggingens verdigrunnlag er hvordan det evner å balansere og utjevne makt og avmactsrelasjoner knyttet til ulikheter og asymmetri i kunnskap, tilgang til (mot)ekspertise og politiske kanaler. Hvordan påvirker forskjellige politiske konstellasjoner adgangen til planleggingens produkter og -prosesser? Hvordan håndteres mål- og interessekonflikter i offentlig/privat nettverk og samstyringsrelasjoner?

4 Utfordringer for planleggerutdanningen

4.1 Kort oversikt over planleggerutdanning i Norge

Oversikten over utdanningstilbudet i planleggingsfag er basert på de ulike utdanningsinstitusjonenes og respektive institutter presenterer sine studietilbud på sine internettsider. Vi har ikke gått inn på å kvalitetssikre eller vurdere faglig innhold og profil i institusjonene egne beskrivelser. Vi har heller ikke gitt oss inn på sammenlikninger mellom tilbudene. Det vil være en oppgave for den forestående utredningen i regi av FUS.

I oversikten inngår studieopplegg fra følgende institusjoner: Universitetet i Tromsø, Høgskulen i Volda, Universitetet i Oslo, Arkitektthøgskolen i Oslo (AHO), Norges teknisk-vitenskapelige universitet (NTNU), Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB), Høgskulen i Sogn og Fjordane, Universitetet i Stavanger, Høgskolen i Bergen og Universitetet i Agder.

4.1.1 Universitetet i Tromsø

Bachelorstudiet i samfunnsplanlegging og kulturforståelse er tverrfaglig og bruker teori fra i første hånd samfunnsgeografi men også sosiologi, statsvitenskap og sosialantropologi. Perspektiver fra disse fagene knyttes sammen i studiet av næringsliv, kulturliv, velferd og politikk - i byer, bygder og regioner. Samfunnsplanlegging som virksomhet gis spesiell oppmerksomhet. Fokus er på det lokale perspektivet; mer på sted og by enn på lokalsamfunn. Det globale og flerkulturelle er også ett viktig fokus. Studiet er

praksisnært med mulighet for et semester med praksis. Praksisavtale finnes f eks med Byplankontoret i Tromsø kommune.

Masterstudiet i samfunnsplanlegging og kulturforståelse er en master over to år hvor studentene kan velge mellom fire fagretninger: kultur, samhandling & sosiale prosesser, samfunns- og kulturgeografi, planlegging & demokrati og innovativ bedriftsorganisering. Studentene skal etter endt studium kunne utføre forskningsbaserte plan- og utredningsoppgaver. Sentralt er studium av sektorovergrepene innen dagligliv, næringsliv og offentlig politikk studert ut fra stedssamfunn og regioner.

Erfaringsbasert mastergrad i stedsutvikling sikter mot å forbedre tilgjengeligheten til høyere utdanning i stedsutvikling for arbeidslivet. Studiet bygger på samfunnsvitenskapelige perspektiver fra sosiologi, statsvitenskap, sosialantropologi og geografi med innføring i teori og metode på tvers av faggrensene. Studiet er problemløsningsorientert og rettet inn på stedsutvikling som sektorovergrepene med vekt på bruk av ny kommunikasjonsteknologi i samfunnsplanleggingen, særlig samspillet mellom dagligliv, næringsliv og offentlig politikk.

4.1.2 Høgskulen i Volda

Bachelorgrad i planlegging og administrasjon er en treårig, tverrfaglig og praksisnær utdanning innenfor administrasjon, planlegging og forvaltning. Offentlig administrasjon og samfunnsplanlegging studeres under det andre året. I slutten på andre semesteret gjøres feltarbeid i en kommune hvor en lokalsamfunnsanalyse gjennomføres. Regionalt utviklingsarbeid er et sentralt tema i studiet. Studentene skal kunne jobbe med planlegging, forvaltning og utviklingsarbeid i offentlig, privat eller frivillig sektor.

Masterstudiet i samfunnsplanlegging og ledelse er et yrkesrettet toårig studium mot planlegging, utviklingsarbeid og ledelse i samfunn og organisasjoner. Hovedfokus er på ledelse av plan- og utviklingsarbeid i samhandling mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Studiet kan tas på deltid og teori og praktikk er tett knyttet sammen. Eksempel på emner som inngår er ”regional planlegging og utvikling” og ”Offentlig organisering og ledelse”. Frivillige emner som kan velges er f eks: ”Livsløp, velferd og

planlegging”, ”Lokal klimaplanlegging”, ”Leing og personal-utvikling”. Spesielt med dette studiet er altså at planlegging og ledelse ses i sammenheng.

4.1.3 Universitetet i Oslo

Universitetet i Oslo tilbyr ingen samlet utdanning i planlegging, men kurs kan kombineres og avsluttes med en masteroppgave på 60 studiepoeng, eller 30 studiepoeng, innenfor fritt valgt tema innenfor faget, for en eksamen.

De aktuelle kursene som behandler planlegging, byutvikling og stedsutvikling gis ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. I tillegg kommer ulike metodekurs som også er viktige for planforskning.

Bachelornivå (10 studiepoeng):

Geographical Information System (GIS). Fokuserer på GIS på et grunnleggende nivå for analyser, behandling og presentasjoner av geografisk data.

Bygeografi og urbanisme, et introduksjonskurs som behandler byers strategiske roller i økonomien, virkninger av befolkningsutvikling, økonomisk ulikhet, segregasjon, flytting og byplanlegging og bypolitikk. Byers sosiale karakter er også et tema.

Environment and society, kurset omhandler miljøutfordringer og hvordan de skal møtes sett ut fra et diskursperspektiv og hvordan vurderinger og verdensbilde påvirker oppfatninger om miljøproblem og mulige løsninger. Klimaforendringer, miljøproblem i byer, biodiversitet ut fra et politisk, økonomisk, etisk og kulturelt perspektiv er også aktuelle temaer innenfor kurset.

By- og regional utvikling. Emnet bygger videre på temaer innen bygeografi og økonomisk geografi. Kurset omhandler fire hovedtemaer: Internasjonalisering og globalisering, byers indre differensiering (som inkluderer sosial ulikhet, polarisering, segregasjon, integrasjon og gentrifisering), læring og innovasjon (både teoretiske perspektiver, regional utvikling og innovasjonspolitik) og byutvikling og byplanlegging (inkludert byplanhistorie, postmoderne bypolitikk, bærekraftig byutvikling, mobilitet og betydnings av IKT).

Economic globalisation and regional development. Fokuserer på økonomisk globalisering og teknologiske forandringer, fremst de som reduserer avstanden og hvilken betydning det får for multinasjonale selskaper. Den andre delen av kurset fokuserer på globaliseringens effekter på europeisk og norsk handel og industri.

Masternivå (10 studiepoeng):

Urbanisme - byens strukturer og strømninger. Kurset behandler nyere teorier om byers økonomiske, teknologiske, kulturelle og sosiale utvikling. Hovedfokus ligger på studier av sammenhenger mellom økonomisk endring og ulike former for differensiering f.eks. segregasjon. Det ses blant annet på hvordan bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi bidrar til forandring av byer.

Urbanisme - bypolitikk og byplanlegging. Her fordypes i teorier om bypolitikk og byplanlegging med vekt på sammenhenger mellom sosiale, kulturelle og økonomiske endringer og framveksten av nye former for bypolitikk og –planlegging (som entreprenørpolitikk). Ser på hva som følger av en mer privatisert og pluralistisk byutvikling.

Nevnes kan også to kurs hvor studentene setter opp pensum - særpensum (f.eks. i planleggingsteori eller urbanisme) i samarbeid med veileder. ”Global Environmental Change” og ”Økonomisk geografi: perspektiver og debatter”.

4.1.4 Arkitekthøgskolen (AHO)

Master i arkitektur er et studieprogram på 11 semestre (5,5 år). De første tre årene består i undervisning i fagets grunnfag; de ulike retningene innenfor arkitekturfaget, arkitekturens og byenes teori og historie, materialteknologi, modellbygging, grunnleggende prosjektering og praktisk byggearbeid. Fra fjerde året kan ulike emner velges som f. eks. konstruksjon, arkitekturvern, urbanisme eller mer formorienterte studier.

Urbanisme som spesialisering omhandler byer, landskap og regioner men også utforming og planlegging av ny bebyggelse og infrastruktur. Fokus ligger på forholdet mellom fysisk form og samfunnsmessige spørsmål. Det gis også undervisning i støttefag som teknikk og bruk av relevante dataprogrammer.

4.1.5 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Ved fakultetet for arkitektur og billedkunst tilbys

Master i fysisk planlegging. Fokus ligger på planutforming, tverrfaglige planprosesser og planleggingsmetoder. Studenter kan velge mellom fire fagprofiler: kommunal planlegging, landskap og økologi, kulturmiljø, og plan og prosjekt. Programmet er åpent for søkere med ulik bakgrunn, for eksempel fra arealplanlegging, ingeniørfag eller samfunnsfag.

Master i arkitektur Dette er en femårig utdanning hvor emner fritt kan velges de siste to årene. Samfunnsplanlegging, by- og tettstedforming, arealplanlegging, utvikling og gjenreising i sør er eksempel på en studieretning som kan velges.

Master i Eiendomsutvikling og –forvaltning tilbys i et samarbeid mellom fakultet for arkitektur og billedkunst og fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi. Tyngdepunktet ligger på utvikling og forvaltning av bygg, eiendommer og infrastruktur. Programmet er tverrfaglig og omhandler forandring av eksisterende byområder og tettsteder så vel som enkelt bygninger.

Mastergrad i eiendomsutvikling og forvaltning kan også tas som etterutdanning for de som allerede jobber med utvikling, forvaltning og drift av bygg og eiendommer. Hovedtyngde er på eksisterende bygg og byområder og hvordan de skal forvaltes etter gjeldende lover og standarder. Temaer som omhandles er: eiendomsutvikling, bygningsforvaltning, byggprogrammering, lover og regelverk for bygging og eiendomsforvaltning & prosjekt- og økonomistyring.

Master of Science in Urban Ecological Planning (eller Master i Byøkologisk planlegging) er et tilbud til studenter med ulik bakgrunn innen planlegging. Undervisningen er bygget opp kring tverrfaglige prosjekter. Byøkologisk planlegging fokuserer på lokal utvikling og styrking av lokale institusjoner i utviklingsland. Studentene starter studiet med praksis i et utviklingsland. Fokus er altså på hvordan styrkt lokal kunnskap bidrar til holdbar utvikling gjennom planlegging.

Master in Science in Urban Ecological Planning fokuserer på hvordan arkitektur kan bidra til lavere CO² utslipp. Kurset behandler hele produksjonskjeden fra bygg til rivning. Hvordan designe bygninger som reduserer klimapåvirkningen og samtidig samvirker med omgivelsene?

Institutt for byforming og planlegging tilbyr prosjektemner (15 Sp) innenfor byforming og byøkologisk planlegging som beskrevet ovenfor. Byforming omhandler fysisk planlegging, i første hånd av norske by- og tettstedsområder. Prosjektemnet gjenspeiler reelle planleggingsprosesser og i oppgavene tas hensyn til byroms- og bygningsestetiske aspekter, funksjon og landskapsmessige forhold. Planteori er sentralt samt analyser av området som skal planlegges. Studentene lærer å forholde seg til ulike aktørers interesser og ikke minst plan- og bygningsloven.

4.1.6 Universitet for miljø- og biovitenskap (UMB)

Master i by -og regionplanlegging (300 studiepoeng). Fokus ligger på å utdanne planleggere av de fysiske omgivelsene etter plan- og bygningsloven. Det legges vekt på å jobbe i grupper for å forberede studentene på planleggeres arbeidssituasjon i ute i arbeidslivet. Det blir lagt vekt på praktisk planarbeid under hele studiet og hvordan ulike interesser møtes i utvikling av byer og regioner. Spesialiseringer tilbys i by- og stedsutvikling, regional planlegging, natur- og miljøplanlegging, kyst- og vassdragsplanlegging og gjennomføring av planer.

Master i landskapsarkitektur (300 studiepoeng). Master i landskapsarkitektur (studieretning planlegging) ligner mye på By- og regionplanlegging, men vektlegger i større grad det naturfaglige aspektet, samt estetikk og formgivning. Forståelse av landskap og kunnskap om bærekraftig planlegging av boligområder inngår samt blant annet kunnskap om langsiktig areal- og landskapsplanlegging og forvaltning.

Landskapsingeniør (bachelor, 180 studiepoeng).

Landskapsingeniører jobber grøntanlegg, natur- og friluftsområder. Sammenlignet med landskapsarkitekter har landskapsingeniører en bredere teknisk kompetanse (landskapsarkitekter studerer mere design og studier er på masternivå). Utdanningen er tverrfaglig og studentene skal få kunnskap i både naturfag som materialer og

konstruksjoner og i samfunnsfag som økonomi og jus. Også i dette studiet er det lagt vekt på å forberede studentene for virkeligheten gjennom prosjekt- og problembasert arbeid. Utdanningen inneholder emner som geologi, kontrakts- og selskapsrett, økologi og plantekjennskap, byggesaker, prosjekt-administrasjon og foretaksøkonomi.

Universell utforming i kommuner. På bestilling gis kurs i universell utforming for å øke kompetansen hos saksbehandlere i offentlig forvaltning. Kurset fokuserer på konkrete problemstillinger i kommunen vedrørende planlegging, gjennomføring og drift av det fysiske rommet ut fra behovet av universell utforming.

4.1.7 Høgskulen i Sogn og Fjordane

Landskapsplanlegging med landskapsarkitektur (bachelor). Tyngdepunktet er landskapsplanlegging med fokus på økologi, kulturlandskapsfag, planfag og landskapsarkitektur. Naturfaglige emner som er relevante i planleggingsperspektiv kombineres med yrkesrettede planleggings- og forvaltningsemner. GIS inngår i utdanningen. Kulturlandskap, naturfag og forvaltning skal ses i sammenheng med planlegging etter plan- og bygningsloven. Deler av studiet kan tas i utlandet. Fra høsten 2012 håper man kunne tilby også en master med navnet Nordic Master in Landscape planning.

4.1.8 Universitetet i Stavanger

Byutvikling og urban design – master i teknologi.

Universitetet i Stavanger tilbyr en master i teknologi med byutvikling og urban design som innriktning. Her vil man kombinere teknisk innsikt med kreativitet for å møte samfunnets utfordringer på planområdet. Studiet er regionalt forankret med påvirkning av internasjonale strømninger. Det 3. semester kan tas ved Aalborg Universitet med særlig innretning på storbyers utfordringer. Samarbeid mellom private og offentlige aktører studeres. Utdannede studenter skal inneha ”tverrfaglig kompetanse til å skape vakre, sikre og robuste bysamfunn”. For å ta denne 2-årige masteren kreves en bachelor i ingeniørfag innen bygg, med minst 10 sp innen planlegging. Studiet integrerer forming og design inn i det tekniske studiet. Dette gir teknologer/sivilingeniører en

tverrfaglig kompetanse. Masterprogrammet ses som et komplement til det i samfunnsikkerhet. Eksempler på kurs som inngår i faget: stedsutvikling, plan- og analysemetoder, infrastruktur og sårbarhet og regional urbanisering. Ligger under det teknisk-naturvitenskapelige fakultet, Institutt for industriell økonomi, risikostyring og planlegging.

4.1.9 Høgskolen i Bergen

Bygningsingeniør (bachelor). Det treårige studiet inneholder undervisning i fysisk og teknisk planlegging, prosjektering av nye bygg og anlegg. Teknisk samfunnsplanlegging kan velges som studieretning. Studentene har 6 uker praksis.

Bachelor i landmåling og eiendomsdesign Gir praktisk kompetanse i eiendomsfag kombinert med teknisk landmåling. Studiet dekker hele prosessen fra planlegging av boligområde til registrering i offentlige registre. Juridiske og administrative fag (f eks rettslære og arealplanlegging) kombineres med tekniske (landmåling og GIS).

4.1.10 Universitetet i Agder

Bachelor i samfunnsendring og kommunikasjon er en treårig utdanning med fokus på kommunikasjon mellom mennesker, organisasjoner og næringsliv og hvordan kommunikasjonsprosessene bidrar til endring i samfunnet. Eksempel på kurs er ”Planlegging, kommunikasjon og samfunnsendring” og ”Offentlig politikk og administrasjon”. Globalisering er et viktig tema sammen med organisering av planprosesser og kommunikasjon med ulike interessegrupper. Mulige arbeidsområder etter utdanningen er samfunnsplanlegging, samfunnskontakt eller informasjon og formidling innenfor offentlig virksomhet.

Master i samfunnskommunikasjon behandler kommunikasjonsrelaterte problemstillinger mellom ulike typer organisasjoner og samfunnet omkring på ulike geografiske nivåer. Studiet er tverrfaglig og yrkesrettet. Hovedkomponenter er tekstkompetanse, organisasjons- og strategiutvikling og kultur- og samfunnsanalyse. Den siste omfatter blant annet samfunnsplanlegging, kultur og

kommunikasjon. I studiet inngår praksisopphold i relevant virksomhet.

4.1.11 Noen nøkkeldata – sammenstilling

Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS) har gjennomført en kartlegging av enkelte nøkkeldata om undervisningstilbud og -kapasitet ved enkelte institusjoner. Undersøkelsen i regi av FUS er et eget prosjekt som vil bli rapportert uavhengig av denne utredningen, men vi har hatt tilgang til rådataene for seks institusjoner. Vedlegg 2 gir en sammenstilling av institusjonenes rapportering for noen utvalgte nøkkeldata. Som det framgår av vedlegg 2 er det betydelig variasjon mellom institusjonene i de oppgitte tallene for vitenskapelige stillinger, antall studenter og antall uteksaminerte kandidater på masternivå. Slik oversikten – som foreløpig ikke er fullstendig – viser, er UMB den langt største undervisningsinstitusjonen i planfag i Norge, både med hensyn til kapasitet og antall kandidater. Det er imidlertid behov for å utdype og kvalitetssikre sammenlikningsgrunnlaget, noe som ligger utenfor rammen av vårt oppdrag. Det er viktig å understreke av framstillingen her ikke gir noe fullstendig bilde av dagens utdannings situasjon, verken kvalitativt eller kvantitativt. Det bør være en viktig oppgave for FUS.

Oversikten viser at det også er betydelige variasjoner i hvordan institusjonene beskriver undervisningens faglige profil og utdanningens ”basisfag”. Tallene styrker det bildet av faglig mangfold og variasjon som kommer fram i de kortfattede beskrivelsene av studietilbudet som institusjonene selv gir på sine hjemmesider, og som også ble framhevet i SWOT-analysen.

Selv om alle oppgir å gi både praktisk og teoretisk undervisning i ”by- og regionplanlegging” er det åpenbare forskjeller i hva som utgjør undervisningens faglige kjerne. Alle oppgir at ”fysisk planlegging” er et kjernefag, mens ”samfunnsplanlegging” ikke er tema i undervisningen ved NTNU. Tilbudet ved universitetet i Tromsø og ved høyskolen i Volda har en profil mer rettet mot planlegging og ledelse for lokal utvikling og forvaltning enn de øvrige institusjonene. Tilbudet ved AHO og universitetet i Stavanger har i motsetning en utpreget ”urban” profil. Både ved UMB og NTNU er ”eiendomsutvikling” en spesialisering innenfor planleggerutdanningen. UMB står alene om spesialisering i

landskapsarkitektur, men (kultur)landskapsplanlegging inngår som elementer i undervisningen også ved andre institusjoner.

4.1.12 Behov for utredning

Den siste utredningen om planleggerutdanning i Norge ble foretatt i regi av det daværende Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) i 1986. Bakgrunnen var – den gang som nå – innføring av ny og mer faglig krevende planlovgivning og de krav den ville sette til økt kompetanse og kapasitet i kommunal og fylkeskommunal planlegging. Nye oppgaver for kommunene, særlig på velferdssiden, ville kreve økt press på plansiden. Det ble anslått at kommunene ville ha behov for inntil 4000 nye planleggerstillinger og et sterkt behov for videre- og etterutdanning av eksisterende kompetanse.⁵⁰

Som i dag, var utrederne bekymret for den sviktende rekrutteringen til planleggingsfaget og etterlyste en bedre samordning av tilbudet ved universiteter og høyskoler. Et hovedspørsmål utredningen var hvorvidt det burde etableres en egen planleggerutdanning i Norge etter mønster av den engelske ”planner”-profesjonen. Det ble frarådet, i stedet ble det foreslått å utvikle et felles *kjernefag i planlegging* (uthevet i utredningen) gjennom samarbeid mellom de ulike institusjonene. I tillegg ble det foreslått å styrke etterutdanningen basert på en institusjonell styrking av *Samplan-kurset* gjennom å etablere et nasjonalt *Etterutdanningsinstitutt* og utvikle regionale tilbud basert på Samplan-modellen (”Regioplan”).

På mange måter tok utredningen fra 25 år tilbake opp spørsmål som fortsatt er aktuelle, og som har kommet fram gjennom den underliggende SWOT-analysen for denne utredningen. Tilsvarende tanker framsettes av Nils Aarsæther i en artikkel om planleggerutdanninger i tidsskriftet PLAN, der han skisserer 10 punkter til kjernekompetanser som alle som driver med planlegging bør ”vite av”⁵¹. I samme nummer av tidsskriftet skriver Eva Falleth at vi trenger å utvikle ”minimumskrav til hva en planleggerutdanning

⁵⁰ Rådet for forskning for samfunnsplanlegging RFSP (1986), *Utdanning for samfunnsplanlegging. Rapport fra et utvalg nedsatt av RFSP*, s. 7-8.

⁵¹ Nils Aarsæther, (2010), Planleggerutdanning - for framtida. *Plan*, 6/2010: 4-7.

er”⁵². Tiden er kanskje kommet for en ny utredning, ikke minst koplet opp mot ideen om et nasjonalt FoU-senter for planlegging, som ville kunne spille en ledende rolle i utviklingen av et en tydeligere forskningsbasert planleggerundervisning med tilhørende etter- og videreutdanning.

4.2 Sterke og svake sider ved dagens utdanning (SWOT-analyse)

NIBR har gjennomført en SWOT-analyse⁵³ av dagens utdannings-situasjon med representanter fra de ulike institusjonene (se vedlegg 1). Som det går fram av vedlegget avdekket analysen en lang rekke momenter som i sum tegner et nedslående og ganske dramatisk bilde av situasjonen. En hovedkonklusjon fra analysen er at dagens situasjon sett fra institusjonenes ståsted er lite tilfredsstillende og karakteriseres som en utvikling ”i fritt fall”. Det er likevel en del positive trekk som gir grunnlag for forbedring. Nedenfor gis et sammendrag av informantenes beskrivelse av dagens situasjon.

4.2.1 Sterke sider

Utdannings situasjonen preges av organisatorisk og faglig mangfold, som opprettholds av en stadig eldre, men god faglig kompetanse⁵⁴. Mangfold betyr både variasjon i institusjonenes faglige profil og tilnærming og at finnes en god geografisk fordeling av utdanningstilbud over hele landet. De enkelte lærestedene har stor frihet til å definere utdanningens faglig innhold og profil. Flere institusjoner har etablert gode tilbud for etter- og videreutdanning og har god kontakt med faglig praksis i de ulike profesjonsutdanningene (arkitekter, landskapsarkitekter, ingeniører og utdanning i miljøfagene). At den faglige kompetansen er ”gammel” anses både som en styrke og en

⁵²Falleth, E. (2010), Generasjonsskifte i norsk planlegging? *Plan*, 6/2010: 8-11. På den annen side hevder rektor ved AHO, Karl Otto Ellefsen i et intervju i samme nummer av *Plan* at vi er best tjent med ikke å utvikle en altfor sterk felles profesjonsutdanning. Han framhever flerfagligheten som planleggingens styrke.

⁵³ SWOT er et engelsk akronym for analyse sterke og svake sider, trusler og muligheter ved en gitt situasjon (Strengths, Weaknesses, Options, Threats).

⁵⁴ Falleth op.cit

svakhet. Dagens kompetanse er preget av disiplinær tverrfaglighet som gir undervisningen flere inntak til planfaget, men er også sårbar for frafall.

Norge har en veletablert instituttsektor med en god institusjonell struktur, regional spredning og med gode nasjonale og internasjonale samarbeidsrelasjoner. Det felles *Forum for utdanning i samfunnsplanlegging* (FUS) og *Forum for kommunale planleggere* (FKP) trekkes fram som en institusjonell støttefaktor på utdanningsiden. SAMPLAN-kursene nevnes også som et godt og vel forankret praksisorientert "lavterskeltilbud" med fokus på planleggingsbehovet i de mindre kommunene. SAMPLAN-kursene er imidlertid kostbare og har liten kapasitet.

4.2.2 Svake sider

Det er imidlertid de svake sidene som dominerer i bildet av dagens situasjon. Planlegging karakteriseres som et fag med svak anseelse og en faglig utvikling i "fritt fall". Utdanningen preges av liten og svak rekruttering, mye på grunn av markedsorientering og kommunale planmyndigheters "tilbaketrekking" fra praktisk planlegging. Samtidig registreres det at det utdannes for få planleggere på enkelte spesielle områder som arealbruk og transportplanlegging og eiendomsutvikling. Utdanningen har tradisjonelt hatt et fokus på samfunnsplanlegging og offentlig sektor, og institusjonell treghet, manglende styringssystemer og en viss posisjonering mellom institusjonene har hindret omstilling.

Grunnutdanningen anses som faglig svak uten klare kvalitetskrav. Faget har identitetsproblemer og mangler en felles kjerne⁵⁵. Undervisningen trenger faglig fornyelse med bedre vitenskapelig og forskningsmessig forankring. Den norske fagkompetansen er faktisk i ferd med å gå tapt på grunn av aldring og sviktende rekruttering, en hel kohort av faglig kompetanse befinner seg i eller nær pensjonsalderen. Manglende kopling mellom undervisning og forskning og fravær av stipendiatprogrammer gjør at faget ikke tilføres nødvendig doktorgradskompetanse. Bedre kopling mot utlandet er nødvendig både for FOU og utdanning.

⁵⁵Falleth op.cit.

Utdanningssystemet får liten oppmerksomhet i forsknings- og utdanningssystemet og preges også av visse institusjonelle svakheter, uttrykt som manglende sentrale initiativer og en svak ”bestillerfunksjon” fra statlige myndigheters (Miljøverndepartementet) og KS sin side. Institusjonenes egenart gjør det vanskelig å knytte koplinger mellom disiplinfag og planfag, delvis på grunn av det uklare forholdet mellom allmenn samfunnsplanlegging og mer profesjonsorientert fysisk planlegging. Nye tverrfaglige planleggingstemaer (klima- og miljøproblematikken) er ikke blitt tilført ny kompetanse som kan dekke undervisningsbehovet. Det samme gjelder for undervisningen i praksisorienterte fag som planleggingsjuss og eiendomsutvikling. Utdanning i arealplanlegging er gjennomgående lavt prioritert

4.2.3 Muligheter og trusler

Hovedkonklusjonen på SWOT-analysen er at planleggingsfaget og -utdanningen trenger en institusjonell styrking av forskning og undervisning og et program for praksisorientert faglig utvikling. Det krever et sterkere initiativ både fra institusjonene selv og fra sentrale myndigheter. Og det krever friske ressurser. Om det ikke skjer, vil det fri fallet fortsette.

Den institusjonelle styrkingen av planleggerutdanningen må skje langs flere spor. Helt sentralt står behovet for å opprette et nytt program for planforskning med tilhørende ordninger for finansiering stipendiat- og rekrutteringsstillinger for doktorgradstudier. Et viktig ledd i dette vil være å bygge opp en felles forskerskole, eventuelt på nordisk basis, gjennom systematisert samarbeid mellom utdannings- og forskningsinstitutter. Et annet element vil være å sette i gang et utviklingsprogram, for eksempel etter samme lest som ved innføringen av plan- og bygningsloven av 1985. Det vil kunne gi bedre kopling mellom teori og praksis og mellom kommuneforvaltningen og utdanningsinstitusjonene i de enkelte regionene. Dette krever sentrale initiativ og ressurser og et samarbeid mellom KS, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet om programutvikling og finansiering, og initiativ overfor Kunnskapsdepartementet om styrking av planleggerutdanningen, inklusiv videre- og etterutdanning.

Utdanningsinstitusjonene selv må ta et felles initiativ for faglig utvikling gjennom en ”dugnad” på tvers av fagmiljøene for å styrke

faglig kvalitet og identitet. Gjennom fagplanutvikling på tvers av institusjonene må det utvikles en felles tverrfaglig ”kjerne” både for grunnutdanning (bachelor og master) og for etter- og videreutdanningstilbud. Institusjonene må sette i gang tiltak for å øke motivasjonen for å søke til planleggingsfag, og utnytte potensialet i det store behovet for fagfolk innenfor spesielle områder som transportplanlegging og annen samfunnsmessig infrastrukturplanlegging. Slik bidragsyterne til SWOT-analysen ser det, ligger de største truslene mot endringer positiv retning i at det skisserte mulighetsrommet ikke blir fulgt opp og at det sentrale initiativ uteblir. Om det skjer vil det frie fallet bare forsterkes. Med ”business as usual” og uten nyrekruttering, vil fagets skjøre basis falle fra hverandre. Uten satsing på forskning blir undervisningens faglige innhold utvannet og akterutseilt. En fare ligger også i at eventuelle friske ressurser blir smurt tynt utover regioner og eksisterende institusjoner uten organisatorisk konsolidering av forsknings- og utviklingsarbeid og kopling mellom forskning og undervisning. Det vil være helt avgjørende at MD tar et sentralt ansvar for nødvendig koordinering.

5 Organisering av FoU for og om planlegging

Dette kapitlet drøfter nærmere hvordan en innsats for å styrke planforskningen kan organiseres og hvilket innhold en slik forsterket innsats kan tenkes å ha. Et viktig premiss for drøftingen er imidlertid at forskning og undervisning henger sammen. Vi vil bruke deler av framstillingen til å drøfte hvorfor denne koplingen er viktig, og deretter presentere organisatoriske modeller som konstruktivt kopler forskning og undervisning. Et annet viktig utgangspunkt er at FoU også må koples opp mot praksis og gis innhold og organisering som kan bidra til å styrke den løpende planleggingen i kommunene.

Kapitlet er delt i to. Første del er en drøfting av de konkrete forskningsbehovene med en skisse til et nytt planforskningsprogram. Annen del skisserer forslag til organisering av et nasjonalt FoU-senter for planlegging som kan fungere som et knutepunkt for forskning, utdanning og utvikling av praksis.

5.1 Behovet for et nasjonalt forskningsprogram

I de foregående kapitlene har vi dokumentert ”forfallet” i norsk planleggingsforskning og de konsekvensene det også har medført for rekruttering og lærekrefter i planleggingsutdanningen. I diskusjonene med forskningsmiljøene ble hele fagfeltet påstått å være ”i fritt fall”. Satsing på planforskning har vært fraværende etter at MILKOM-programmet ble avsluttet. Og det kan – som omtalt foran – også diskuteres om MILKOM-programmet tok sikte på å dekke hele bredden i den kommunale planleggingen.

Som understreket i kapittel 1 har dagens plan- og bygningslov et ambisiøst siktemål om ”helhetlig samordning”. Dette innebærer at nesten ”alt” er potensielt tematisk relevant for kommunal planlegging. Som helhetlig samfunnsplanlegging skal kommunal planlegging forholde seg et meget vidt spenn av oppgaver som omfatter kulturliv, skole, helse, naturressurser, barn og unge, eldreomsorg, næringsliv, klima, arealbruk, transport og samferdsel. Sett i dette perspektivet kan nesten alt som drives av forskning – i alle fall den anvendt orienterte forskningen – regnes som ”planleggingsrelevant”.

At ”alt” blir gjenstand for planlegging aktualiserer en viktig problemstilling: Å styrke planleggingsrelevant FoU må både ta hensyn til at planlegging forutsetter et vidt spekter av kunnskap, også kunnskap som ikke alltid umiddelbart forbindes med planlegging. En samlet strategi for å styrke forskning for planlegging må inkludere virkemidler for å ”sile” og formidle relevant kunnskap og gjøre den tilgjengelig for praktiske planleggere og for undervisning. Som vi har vist, finnes det også en del spredt forskning med relevans for praktisk planlegging, selv om den i utgangspunktet ikke har vært direkte rettet mot planleggeres og undervisningsinstitusjonenes direkte behov. Det understreker behovet for sammenfatning og formidling. Det er kort sagt behov for en ”sentral” som kan gjøre eksisterende og ny kunnskap tilgjengelig på en måte som oppfattes relevant og meningsfylt for planlegging i praksis. Kapasitet til å sammenfatte og formidle et bredt spekter av tematisk relevant forskning vil være en sentral oppgave for et nasjonalt FoU-senter for planlegging.

Samtidig er det et behov for å utvikle ny forskning som fokuserer mer direkte og målrettet på planleggingens egne spesifikke utfordringer og problemstillinger. Selv om påstanden at planforskningen befinner seg i fritt fall kanskje er å sette ting på spissen, er det et uomtvistelig faktum at vi de siste 10-15 årene ikke har hatt programmer for målrettet forskning rettet mot planlegging som et eget fagfelt.

5.2 Profilen på et forskningsprogram

Forskning for planlegging bør ta utgangspunkt i norsk planleggings fem dominerende ”storylines”:

- Planlegging som verktøy for politisk styring
- Planlegging som redskap for helhetlig samordning
- Planlegging som kunnskapsbasert styring
- Planlegging som ramme for deltakelse, åpenhet og demokrati
- Planlegging som redskap for bærekraftig utvikling

Som ”overskrifter” over planleggingens sentrale styringsfunksjon, danner disse ”storylines” det sentrale tematiske fokus i en fornyet planforskning. Selv om en nok kan hente ut kunnskapsfragmenter fra pågående forskning om disse temaene – eksempelvis finnes det forskning om governance og New Public Management som er interessant og relevant for forståelsen av planlegging som styringsverktøy – så har denne forskningen bare i liten grad tematisert fenomenene, for eksempel governance, i *planleggingsammenheng*. Det samme gjelder forskning på temaer som deltakelse, kunnskapsbasert styring og bærekraftig utvikling. Utfordringen består i å legge til rette forskning som kan bygge på, og videreutvikle, tema som det forskes på i andre kontekster, slik at planleggingsdimensjonen blir mer eksplisitt, og kommer tydeligere i fokus.

Det kan være grunn til også å se nærmere på planleggingsforskningen utenfor Norge. Hva foregår og hvilke tema står sentralt? Det som først og fremst slår en ved en den informasjonen som er tilgjengelig på internett – og annen kjennskap vi har til slik forskning – er at den internasjonale planleggingsforskning, både i Europa og i USA, i stor grad flyter over i *byforskning*. Begrepene ”planning” og ”urban planning” synes ofte å bli brukt som nær synonyme begreper. For Norge innebærer dette to utfordringer. For det første er det viktig å følge med i denne forskningen for at vi fra norsk hold kan ta bedre del i den internasjonale byrelaterte planleggingsforskningen. Også her til lands er utviklingen preget av urbanisering og tettstedsvekst, og mye av den internasjonale byforskningen vil være viktig og relevant for Norge.

Imidlertid er det viktig å understreke at kommunal planlegging i Norge må være noe mer enn byforskning. Norsk planforskning må ta høyde for at trass i urbanisering og tettstedsvekst, er Norge et spredtbygd land. Av landets 430 kommuner har ca 150 færre enn 2500 innbyggere. Den norske gjennomsnittskommunen har ikke

mer enn ca 10500 innbyggere. Skal planforskning være relevant også for planlegging i små og mellomstore kommuner, må den ta inn over seg dette særtrekket ved det norske samfunnet. Dette betyr for eksempel at å studere planlegging og styringsutfordringer, ikke bare kan dreie seg om planlegging i store bykommuner, slik noen av de større programsatsingene har gjort. Styringsutfordringene og koplingene mellom politikere, planleggere og befolkningen er ikke nødvendigvis de samme i en liten kommune som i en storby. De tematiske utfordringene, som miljøproblemer og næringsutvikling, vil også fortone seg dramatisk forskjellig i en liten vestlandsk kystkommune og i en sentral by på Østlandet (eller på kontinentet, for den saks skyld).⁵⁶

Kommunestrukturen i Norge bidrar til å skape en rekke ”grenseoverskridende” planleggingsutfordringer. Mange av de oppgavene norske kommuner i dag har ansvaret for sprenger grensene for den enkelte kommune. Mange av de oppgavene den enkelte kommune står overfor må løses i et samspill med andre kommuner. Det er et trekk som i framtiden trolig vil bli enda tydeligere. Nivåproblematikken er også sentral for løsningen av kommunale oppgaver. Kommunal planlegging må forholde seg til og søke etter lokale løsninger i et motsetningsfylt skjæringsfelt mellom statlige rammevilkår, reguleringer og sektorer, ofte territorielt organisert på tvers av kommunale inndelinger. Dette er grunnleggende rammevilkår som gjør at norsk planleggingsforskning ikke bare kan forholde seg til internasjonal forskning, men også må utforme sin særegne norske profil.

Den idédugnaden prosjektet organiserte for å drøfte forskningsbehov, la en firedelt problemstruktur til grunn for diskusjonen (jf kapittel 3). I tillegg til å drøfte planleggingens verdigrunnlag, dreide dugnaden seg om ideer til forskning om planlegging som *produkt* og *prosess* knyttet til planleggingens ulike *policyområder*, eller substans. Strukturen var inspirert av den ”forskningsmatrisen” som i sin tid ble utviklet av en arbeidsgruppe som et forslag til oppfølging av MILKOM-programmet. Matrisen ble lansert som et

⁵⁶ Det å knytte planforskning til problemstillinger som er relevante for de mindre kommunene kan også bidra til å lette rekrutteringen av planleggere til disse kommunene. Jfr. diskusjonen av rekrutteringsproblemet i redaktør Jens fr. Nystads intervju med Tove Krattebøl i Hedmark fylkeskommune i tidsskriftet *Plan*. Nystad, J. F. (2010), Kompetanseproblemer i distriktene. *Plan*, 6/2010: 36-37.

”metodisk grep” for å strukturere temaer og problemstillinger for forskning. Matrisen legger til grunn at planlegging må ses som en serie prosesser fra initiativ til gjennomføring, med innbygde mekanismer for systematisk erfaringsbasert læring. Den understreker at planleggingen er *institusjonalisert*, med lovbestemte regler og prosesser for utarbeidelse, behandling og revisjon hvor erfaringer fra tidligere planprosesser alltid vil være et læringsgrunnlag for etterfølgende prosesser. Planleggingens rammevilkår prosesser, produkter og substansielle innhold, deres gjennomføring og virkninger kan forstås som både *uavhengige* og *avhengige* variabler.⁵⁷

<i>Uavhengig variabel:</i>	<i>Avhengig variabel:</i>				
	Rammevilkår (Ytre vilkår)	Plan- prosesser/ Aktører	Planinn- hold	Gjennom- føring	Virk- ninger
Rammevilkår (Ytre vilkår)					
Planprosesser/ aktører					
Planinnhold					
Gjennomføring					
Virkninger					

Som oppsummeringen i kapittel 3 viser, virvlet idédugnaden opp en rekke tema, spørsmål og problemstillinger som indikerer et stort kunnskapsbehov. Vårt forslag er å strukturere forskningsfeltet omkring en forenklet utgave av MILKOMs forskningsmatrise dannet av de tre kategoriene *produkt*, *prosess* og *virksomheter*. Planleggingens verdigrunnlag danner, sammen med dens fem ”storylines”, den kontekst som ny planforskning må forholde seg

⁵⁷ Nils Aarsæther, Jørgen Amdam, Karl-Georg Høyer, Terje Kleven, Petter Næss og Arvid Strand (1998), *En dagsorden for norsk planlegging. Forslag til et forskningsprogram om bærekraftig utvikling og offentlig planlegging*. MILKOM-notat 2/98. Oslo, Norges forskningsråd og Norsk institutt for by- og regionforskning.

til og som danner grunnlag for rammene til det forskningsprogrammet som skisseres i det følgende.

Matrisen kan generere problemstillinger ”begge veier” mellom de ulike tre kategoriene. En kan for eksempel studere hvordan planprosesser (for eksempel ulike former for deltakelse eller nettversorganisering) har betydning for hvordan planen (selve produktet) blir seende ut. Men en kan også spørre seg om hvordan egenskaper ved selve planen har betydning for de prosessene som har å gjøre med dens tilblivelse, implementering og gjennomføring. Et forskningsprogram skal både ta sikte på å skaffe fram beskrivende kunnskap om hver enkelt av de tre kategoriene og – ikke minst om koplingene og relasjonene mellom dem.

Med forskning om planer som *produkt* mener vi forskning om hvordan planer ser ut som sluttprodukt (som plandokument). Hvilke planer er det kommunene faktisk utarbeider? Hva inneholder planene? Hvilke verdier kommer til uttrykk i planene (f.eks. integrasjonspolitik, etnisitet, likestilling,) Hvordan behandles forskjellige tema (klima, miljø, bærekraftig utvikling, helse, velferd osv.) i planene? Hvordan håndteres lovens krav til samordning i plandokumentene, og hvilke mekanismer for sektorsamordning legges det opp til?

Planlegging som *prosess* har endret seg over tid fra hierarkisk kommandoplanlegging til mer deltakende og nettversorganisert planlegging. Planlegging som prosess dreier seg om den totale prosessen fra initiativ, via utarbeidelse til gjennomføring. Det er behov for systematisk kunnskap om hvordan planlegging faktisk organiseres og drives, hvordan deltakelse fungerer i praksis, om hvem som deltar og hvordan denne deltakelsen oppfattes. Norsk arealplanlegging er spesiell ved at utbyggerne selv i stor grad står for selve planarbeidet. Det vil være av interesse å beskrive denne formen for planlegging mer systematisk.

Forskning om *virkinger* gjelder egenskaper ved, og endringer i, det fysiske eller sosiale fenomenet som utsettes for planlegging. Det kan være de store trekkene i utbyggingsmønster, bolig- og næringsområder, miljøtiltak, befolkningsutvikling og levekår i lokalsamfunnet, segregasjon og integrasjon av fordelingen av befolkningen. Trekk ved ”den planlagte virkeligheten” kan evalueres opp mot både nasjonale og lokale verdier og målsettinger for hva som er ”ønsket” utvikling, men også kunne fokusere på

planleggingens uønskede og ikke-intenderte virkninger og konsekvenser (for eksempel med hensyn til miljøforhold, biologisk mangfold, sosial integrasjon, klimavennlig utvikling).

		Avhengig variabel		
		<i>Produkt</i>	<i>Prosess</i>	<i>Virkninger</i>
Uavhengig variabel	<i>Produkt (planen)</i>	Danner tidligere planer mønster/mal for nye planer? ”Path dependency”	Virker utformingen av planen inn på hvordan planen implementeres?	Påvirker planen faktisk utviklingen? Bygges det slik som planlagt?
	<i>Prosess (Hvordan?)</i>	Hvordan påvirker planprosessen selve planen? Pressgruppe? Nettverk etc...	Virker trekk ved planprosessen tilbake på selve prosessen?	Hvordan påvirker planprosessene (både utarbeidelse og implementering av planen) faktisk utvikling?
	<i>Virkninger (Hva?)</i>	Skjer det ”læring” ved at f.eks. manglende virkninger fører til planrevisjon?	Fører erfaringer med virkningene av en plan til endringer i prosessene? Eks. til mer eller mindre ”public-private partnership”?	”Path dependency og ”sunk costs”. Eks. Hvordan påvirker et planlagt utbyggingsmønster videre utbygging?

Innenfor rammene av denne utredningen er det ikke rom for å utvikle et forskningsprogram. Vi har avgrenset oss til å skissere en konseptuell ramme for et slikt program i lys av de innspill som har kommet til under arbeidet med utredningen, og med risikosamfunnets utfordringer som bakgrunn. Vi skal likevel skissere noen mulige forskningstemaer og gi eksempler på enkelte knipper av problemstillinger. Det som skisseres er ikke gjensidig ekskluderende temagrupper, men enkelttemaer, problemstillinger og forskningsfokus som delvis griper over i hverandre. Poenget er å

illustrere mulige problemstillinger og tilnærminger. Det detaljerte programarbeidet må skje i den videre prosessen.

5.2.1 Tema 1: Planlegging som politisk styring under endrede rammevilkår

Det å realisere politisk styring er et av planleggingens sentrale mål og en grunnleggende demokratisk verdi. I vårt samfunn er således ikke planlegging et mål i seg selv. Det er et redskap for å omsette innbyggernes verdier og interesser i praktisk handling. Som vi har lagt vekt på å få fram i denne utredningen, så har planlegging de siste 20-30 årene gått gjennom grunnleggende endringer når det gjelder former og metoder; fra hierarki og ”kommando” til nettverk, New Public Management og marked. Det er behov for ikke bare å beskrive disse formene for planlegging og styring, men å analysere hvordan de faktisk fungerer. Dette kan fruktbart gjøres innenfor den matrisen som er introdusert over:

- Hvordan påvirker egenskaper ved nettverksstyringen (eksempelvis deltakelse fra ulike grupper og interesser) utformingen av planleggingen og det som planlegges?
- Er det politikerne eller planleggerne som bidrar til samordning mellom sektorinteresser? Og hvordan påvirker eventuelt organiseringen av selve planleggingsprosessene, former for deltakelse osv, evnen til å skape samordning og løsninger på tvers av sektorer?
- I hvilken grad er det faktisk rimelig å beskrive norske planleggingsprosesser som ”kommunikative”? Er eventuelt enkelte typer eller stadier i planprosessene mer kommunikative enn andre? Og hva er det eventuelt som påvirker dette? Er det f. eks. slik at enkelte saksfelt innbyr mer til nettverk og samstyring enn andre. En kan f. eks. spørre om nettverk og samstyring fungerer bedre på konfliktfylte områder enn om forutsetningen i grunnen er at konfliktnivået i utgangspunktet er lavt?
- Hvordan fungerer kommunikasjon og samspill i trekantforholdet mellom innbyggere, planleggere og politikere i dagens planleggingspraksis? Ender kanskje politikerne opp som marginaliserte sidefigurer i planleggingsprosesser der de operative aktørene er planleggere/byråkrater, og påvirker

- slike trekk ved selve planleggingsprosessen i sin tur politikernes engasjement og interesse for planlegging?
- Stadig mer av dagens planlegging foregår (og vil foregå) på tvers av kommunegrensene, særlig i de mindre kommunene. Planleggingen vil også i økende grad skje innenfor organisasjonsformer og nettverk utenfor tradisjonell politisk kontroll. Hvordan organiseres slik planlegging? Hvordan fungerer den politiske styringen og kontrollen med planlegging på tvers av kommunegrensene? En rimelig hypotese vil være at dette er arenaer for byråkratstyring.

5.2.2 Tema 2: Hvordan håndteres konflikter mellom vekst, vern og klimahensyn i kommunal planlegging?

Spenningene og konflikten mellom vekst og vern er et velkjent tema i norsk planlegging. Samfunnet – og det gjelder i høyeste grad også kommuner og fylkeskommuner som de operative aktørene i planleggingen – skal ivareta både økonomisk vekstmålsettinger og krav til vern av natur og miljø. Disse målsettingene drar langt fra alltid i samme retning og det blir en utfordring for planlegging og politisk styring å finne rimelige kompromisser. Her er det behov for å utvikle videre metoder for bl.a. å kartlegge og verdsette natur- og kulturverdier slik at de kan håndteres mer kunnskapsbasert i planleggingen. Men det er også behov for å få bedre kunnskap om hva for natur- og kulturverdier som faktisk ”verdsettes” og av hvem, hva som påvirker denne ”verdsettingen” og hvordan den nedfeller seg i planene.

Med klimaproblematikken har dette blitt ytterligere komplisert. Vi har vært vant med å oppfatte en spenning mellom miljø og økonomi. Med klimaproblemet har det kommet til en ny dimensjon. Selv om miljøbevegelsen forsøker å tone det ned, utvikles det stadig tydeligere en motsetning mellom det klassiske natur- og miljøvernet og hensynene til klima (både tiltak for å redusere utslipp og tilpasningstiltak). Diskusjonen om vindmøller og om ”monstermastene” i Hardanger er bare de mer synlige utslagene av denne motsetningen. Med videre behov for utbygging av fornybar energi vil vi få diskusjoner om vilkårene for småkraftverk (som alt er en het diskusjon i noen kommuner), dyrking av virke for biobrensel, infrastruktur for overføring av

energi etc. Så godt som all produksjon av fornybar energi er arealkrevende og vil raskt komme i konflikt med tradisjonelle naturverninteresser og ofte med hensynet til bevaring av biologisk mangfold. Dette reiser flere viktige problemer for planforskningen:

- Hvordan håndteres faktisk slike avveininger i planleggingen?
- Hvordan vektlegges ulike verdier og med hva slag argumenter?
- Dette er tungt kunnskapsbaserte avveininger. Hvor hentes kunnskapen fra og hvordan omsettes den i den praktiske planleggingen?
- Hvordan håndteres slike ”nye” miljøpolitiske problemstillinger mellom statlige sektormyndigheter? Hvordan slår forholdet mellom sektormyndighetene inn i kommunenes planlegging?

5.2.3 Tema 3: Arealplanlegging, utbygging og bærekraftig utvikling i norske byregioner

Et nytt planforskningsprogram vil kunne ta med seg et verdifullt og omfattende tilfang av kunnskap fra tidligere planforskning i MILKOM og NAMIT. Samtidig er det viktig at et område der Norge faktisk har bygd opp en solid kunnskapsbase og spisskompetanse følges opp både nasjonalt og internasjonalt. Det er et behov for både å dokumentere arealutviklingen systematisk (blant annet ved bruk av GIS), og for å følge opp med evaluerende og mer analytiske studier av de transformasjonsprosessene som foregår både i de mest urbane og de mer rurale områdene i Norge:

- I hvilken grad bygges det omkring trafikkknutepunkter? Og hva bygges?
- Hvorfor bygges det slik det bygges? Hva forklarer om en strategi for knutepunktutbygging lykkes eller mislykkes?
- Hva bygges? Evaluering av bokkvalitet og hvem/hva det bygges for (stedsutvikling).
- Hvordan tilrettelegges transport?
- Hva er effektene av knutepunktutbygginger? Virkninger for reisevaner og energibruk?

Særlig viktig er studier av koplingene mellom samordnet areal- og transportplanlegging og økologisk byutvikling. Hvordan kan knutepunktutbygging kombineres med økologiske løsninger innenfor de enkelte knutepunktene (så som tilrettelegging av infrastruktur, gang- og sykkelveier, studier av ressursstrømmer og ressursforvaltning innenfor energi, informasjon, avfall, vann etc.) Her er det rom både for utvikling av planleggingsmodeller og studier av gode eksempler ("best cases").

5.2.4 Tema 4: Hvordan ivaretas sosial integrasjon i planleggingen?

Med utviklingen i retning av et stadig mer flerkulturelt samfunn vil det være viktig å øke innsikten i og forståelsen av hvordan en gjennom kommunal planleggingen, ikke minst den fysiske planleggingen, kan påvirke graden av sosial integrasjon. Hvordan påvirker arealbruk, utbyggings- og boligmønster sosial og økonomisk segregasjon og gettoliknende tilstander i byer, tettsteder og boligområder? Hvordan kan slik utvikling – om den ikke er ønskelig – motvirkes? Det er behov for kartlegging av trender og tendenser så vel som analytiske studier av sammenhenger og forklaringer:

- I hvilken grad går vi i retning av segregasjon, eller eventuelt integrasjon? Hvordan ser et mer detaljert bilde ut?
- Hvilke faktorer er viktige for å forklare utviklingen i de forskjellige byene?
- I hvilken grad og hvordan kan planleggingen eventuelt påvirke de utviklingsmønstre som observeres?
- I hvilken grad er egenskaper ved selve planprosessen viktig? Eller er det slik at uansett hvordan det planlegges, så er det andre faktorer som "overstyrer" utviklingen innenfor det som er planlagt?
- Hvordan oppfattes segregerte og sammensatte lokalsamfunn og boligområder av de som faktisk bor der? Hvilke kvaliteter verdsettes mest (eller minst) og hvilke endringer etterspørres? Her er det et betydelig rom for utvikling av kompetansen på stedsanalyse.

5.2.5 Tema 5: Planlegging og samordning av statlige sektorer

Den nye plan- og bygningsloven har store ambisjoner om samordning. Et nytt forskningsprogram bør ha et spesielt fokus på å undersøke i hvilken grad og på hvilke måter lovens prosesser faktisk får til, eller mislykkes i, samordning i praksis. Gjennom de siste par tiårene har vi sett en utvikling hvor statlig sektorforvaltning er blitt styrket, delvis på bekostning av territoriell samordning i regi av kommuner og fylkeskommuner⁵⁸. Sykehusene gjort om til statlige foretak, innslaget av øremerking av midler til skole-, sosial- og helsesektoren øker. Vi står overfor ytterligere reformer på helseområdet (samhandlingsreformen) der kommunene kommer til å bli stilt overfor strengere krav om samordning mot det nasjonale nivået. Kravet om standardiserte tilbud innenfor de sektorene kommunene har ansvar for skjerpes stadig fra sentralt politisk hold.

Et annet eksempel på nye krav til samordning utover kommunegrensene er den nye vannressursforvaltningen som følge av EUs vanddirektiv⁵⁹. Det legges opp til planleggingsregioner som krysser dagens administrative inndelinger og der kommunene vil bli underlagt krav fra vannregionene. Samtidig øker plan- og bygningsloven ambisjonene om at kommunal planlegging skal samordne alle politikkområder nettopp innenfor rammene av kommunens territoriale grenser. Vi står med andre ord overfor to motstridende krav om og forventninger til samordning. På den ene siden sterkere krav om vertikal samordning forstått som økende grad av nasjonal standardisering innenfor de enkelte sektorer, på tvers av territoriale nivåer. På den annen side finner vi plan og bygningslovens krav om horisontal, territoriell samordning innenfor kommunegrensene. Mer konkrete problemstillinger kan være:

⁵⁸ Tore Hansen, og Inger Marie Stigen (2007), The Growing Regional Administration: From Federal Principles to Single-Issue Clubs. *Regional and Federal Studies*, 17 (2): 235 - 251.

⁵⁹ Se Marte Indset, Jon Naustdalslid og Knut Bjørn Stokke (2010), *Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt? Pilotstudie om helhetlig vannforvaltning*. NIBR-rapport 2010:3, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- I hvilken grad og hvordan kommer kravet om samordning til uttrykk i selve planene?
- I hvilken grad og hvordan har vektleggingen av samordning i selve plandokumentet betydning for realisering av samordning i praksis?
- Hva betyr organisering av planprosessen for realisering av samordning?
- Hva er betydningen av økende grad av ”samstyring”? Bidrar dette til samordning eller skaper det heller arenaer for bestemte sektorinteressers gjennomslag i den kommunale planleggingen?
- Hvordan påvirker økende privatisering av utbyggingsplanleggigen (regulering og eiendomsutvikling) kommunenes evne til og muligheter for samordning?
- Er det bestemte interesser som taper i den kommunale samordningen? Hvordan kan eventuelt mekanismer forklares?

5.2.6 Tema 6: Planlegging, arealbruk og arealkonflikter i de samiske områdene

Arealbruk og ressursutnyttelse i samiske områder er et tema som så vidt vi kjenner til ikke har vært tatt opp i planforskningen. Det er også et svært konfliktfylt område. De samiske områdene (områder for tamreinsdrift) dekker en betydelig del av det norske utmarksarealet. Reindriften forvaltes av en egen forvaltning samtidig som planlegging av arealbruken er kommunenes ansvar etter plan- og bygningsloven. Her oppstår det spesielle konflikter i lys av samenes særlige retter til jord og vann som urfolk. Resultatet har bl.a. blitt en omfattende bruk av innsigelsesinstituttet fra reinsdriftens og de samiske interessenes side. Finnmark er i en spesiell situasjon i og med at Finnmarksloven gir lokalbefolkningen (uansett etnisk bakgrunn) særlige retter til jakt, fiske og annen utmarksbruk. Lov om motorferdsel i utmark forutsetter at bruk av motorkjøretøy i utmark skal reguleres gjennom den kommunale arealplanleggingen, mens praksis i stor grad er basert på dispensasjoner fra motorferdselsloven. For Finnmark og Nord-Troms gjelder et særskilt regime som setter betydelig krav til utmarksforvaltningen og forholdet mellom motorferdsel og

friluftsliv. Situasjonen innebærer betydelige utfordringer for planleggingen etter pbl.⁶⁰

Det vil være av stor interesse å gjennomføre en mer systematisk forskning på hvordan planleggingen i disse områdene fungerer og hvordan den håndterer forholdet mellom ”norske” (nasjonale) interesser og samenes urfolksinteresser. Hvordan oppleves og håndteres konfliktene i de enkelte kommunene, av reindriftens organisasjoner og av de statlige reindrifts- og naturforvaltningene. Noen aktuelle spørsmål kan være:

- Hvilke er de mest typiske og hyppigste konfliktene der samiske interesser er involvert?
- Hvordan deltar de samiske interessene i planleggingsprosessene der samiske og reindriftsinteresser er involvert?
- Hvordan brukes innsigelsesinstituttet og av hvem i de samiske områdene?
- Finnes det ”best case eksempler” på at enkelte kommuner får til bedre samspill mellom samiske og norske interesser enn andre kommuner? Og hva er ”suksessfaktorene”?

5.2.7 Tema 7: Kunnskapsbasert planlegging

Planlegging er basert på kunnskap. En viktig funksjon for planleggingen er at den skal systematisere kunnskap og legge den til rette på en slik måte at politiske beslutninger og avveininger kan tas på et informert og kunnskapsbasert grunnlag. Dette reiser grunnleggende spørsmål og utfordringer i dagens samfunn. Kunnskap er ofte ikke entydig. Kunnskap kan også representere høyst forskjellige verdier og interesser. Kunnskap på ett område, for eksempel på miljøfeltet, vil måtte veies opp mot kunnskap på andre områder så som økonomi og sosiale forhold. Å ta i bruk fagkunnskap berører med en gang profesjonsverdier, sektorinteresser. Samordningsproblematikken blir tydeliggjort.

Med risikosamfunnet møter planleggingen på nye kunnskapsutfordringer. Tradisjonelle modeller for koplinger mellom kunnskap og handling problematiseres ved at risikosamfunnet

⁶⁰ Kleven, T. (red.) (2006), *Motorferdsel i utmark - omfang, erfaringer og effekter*. NIBR-rapport 2006:15. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

stiller planleggingen overfor betydelig usikkerhet med klimaproblemet som det kanskje mest aktuelle eksemplet. Kunnskap om klimaproblemene kan være overbevisende nok, men denne kunnskapen leder ikke nødvendigvis til entydige svar på hva som er relevant handling⁶¹. Er det tiltak for å redusere utslipp eller er det tilpasningstiltak? Trolig er det begge deler, men hva er riktig for den enkelte kommune?⁶² Debatten om ”monstermastene” i Hardanger er igjen et typisk eksempel på hvordan ulike myndigheter og interessegrupper har basert seg på forskjellige – gjerne hver sine – kunnskapskilder og fortolket faglige utredninger på ulike måter. Bedre systematisk og forskningsbasert innsikt i sammenhengen mellom vitenskapelig basert kunnskap og praktisk planlegging aktualiserer spørsmål som:

- Hva slag kunnskapsgrunnlag bygger faktisk dagens planer på?
- Hva er de viktigste kunnskapskildene for kommune- og fylkesplanleggingen?
- Hvordan påvirker organisering av planprosessene innhenting og bruk av kunnskap?
- Hva er betydningen av tilgang til og koplinger opp mot lokale ”kunnskapsprodusenter” (som lokale stiftelser og regionale høyskoler)?⁶³
- Hvordan håndteres usikker og tvetydig kunnskap i planleggingen?
- Hvordan brukes faktisk kunnskap? Som dokumentasjon? Problemløser? Maktmiddel?

⁶¹ Jon Naustdalslid (2011), Climate change - the challenge of translating scientific knowledge into action. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* (forthcoming).

⁶² Kjell A. Harvold (red) (2010), *Ansvar og virkemidler ved tilpasning til klimaendringer*. Oslo, CIENS (Forskningssenter for miljø og samfunn). Lars Risan, og Kari Larsen (2010), *Planlegging for et bærekraftig samfunn*. CIENS-rapport 4-2010, Oslo: CIENS (Forskningssenter for miljø og samfunn).

⁶³ Se f. eks. Sæther, B., Mønnesland, J., Onsager, K., Sørli, K. & Arbo, P. (2000), *Høgskolens regionale betydning*. NIBR prosjektrapport, 2000:09. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

5.2.8 Tema 8: Foresight i kommunal og regional planlegging

NIBR har nylig avsluttet et strategisk instituttprogram om regionale foresight-analyser. Foresight kan sees som en planleggingsmetode der en utnytter prinsipper fra governance- og nettverkstenkning i planleggingen. Det er en deltakende form for planlegging som tar sikte på å mobilisere lokalsamfunnet⁶⁴. Instituttprogrammet har utviklet kompetanse og erfaring med bruk av foresight i regional og kommunal planlegging, en kompetanse som etter hvert også har blitt etterspurt av kommuner og fylkeskommuner. Som for andre områder må også denne kompetansen videreutvikles og vedlikeholdes dersom den skal komme brukerne til nytte. Et forskningsprogram om og for planlegging bør derfor inkludere både et utviklingsprogram for forsøk og videreutvikling av foresight som metode, så vel som en evalueringsmodul som kritisk kan evaluere sterke og svakere sider ved denne formen for planlegging. Aktuelle problemstillinger kan for eksempel omfatte:

- Evaluering og systematisering av erfaringer med de foresightprosessene som har vært gjennomført i kommuner og fylkeskommuner (og eventuelt andre aktører)
- Erfaringer med bruk av foresight i andre land.
- Videreutvikling av modeller og metoder – bl.a. på miljø- og klimafeltet.

5.2.9 Rammer, gjennomføring og kostnader

Styrking av planforskningen i Norge vil kreve en betydelig ressursinnsats. Etter vår oppfatning bør et forskningsprogram, ha en minimumsramme på 15 mill. kroner per år. En ramme på 20 – 25 mill/år vil være mer adekvat dersom målet er å få forskningsfeltet på fote igjen etter mange magre år. Ressursinnsatsen på planforskningsfeltet bør holdes opp mot det som i dag brukes på ulike sentra for fremragende forskning eller andre tilsvarende sentra, som for eksempel de som er etablert for innovasjon eller

⁶⁴ Se Gro Sandskjær Hanssen, Tom Johnstad og Jan Erling Klausen (2009), Regional Foresight, Modes of Government and Democracy. *European Planning Studies*, 17 (12): 1733-1750.

for miljøvennlig energi. Her er den økonomiske rammen i størrelsesorden 10 mill. kroner per år for det enkelte senter. Et annet sammenlikningsgrunnlag kan være *Kompetansesenteret for distriktsutvikling* med en årlig ramme på 25-30 mill, hvor det ikke skal drives egen forskning, men sammenfatning, systematisering og gjennomføring av enkelte bestilte oppdrag.

Det vil være naturlig at Miljøverndepartementet driver fram en slik satsing. Det bør imidlertid samtidig være grunnlag for et ”spleiselag” mellom flere departementer, muligens også med KS, for å finansiere aktiviteten. En programsatsing bør ha en minste tidsramme på fem år (fortrinnsvis 7 år).⁶⁵ I denne perioden bør det legges en strategi for hvordan forskningen og kunnskapsfeltet skal ivaretas og utvikles videre når innsatsperioden er over. Den tradisjonelle måten å organisere et slikt program på ville være gjennom Norges forskningsråd, og at det i samråd med Forskningsrådet blir nedsatt en programkomité som utvikler et komplett forskningsprogram. Et forskningsprogram i den størrelse som er skissert i det foregående er imidlertid relativt lite, og Forskningsrådet kan derfor tenkes å ville organisere planforskningen som del av et større og bredere samfunnsvitenskapelig forskningsprogram.

Dette vil ha både fordeler og ulemper. Det kan oppnås stordriftsfordeler på administrasjonssiden ved at planforskningen kan relateres til annen forskning. Ulempen er at planforskningen dermed kan bli mer usynlig. Det kan også bli vanskeligere å utvikle gode koplinger mot undervisnings- og praktikersiden, noe som må stå helt sentralt i et planforskningsprogram. Forskningsprogrammet må organiseres slik at det også bidrar til å styrke undervisningen i planleggingsfag ved utdanningsinstitusjonene. Vår anbefaling er derfor at det legges klare føringer på organisering av forskningsprogrammet og tildeling av midler slik at samarbeidet mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner blir sikret. Det er særlig viktig at det blir stilt krav om at prosjektene skal inneholde doktorgrads- og/eller mastergradsstipendier. Nedenfor drøfter vi alternative måter å organisere denne forskningsinnsatsen på koplet opp mot etableringen av et nasjonalt FoU-senter for planlegging.

⁶⁵ En mulig modell kan være en 3 + 3 (eller 4) modell der aktiviteten gjennomgås og evalueres etter tre år før så å videreføres (eventuelt med justeringer) for en ny periode. Dette er modellen for Forskningsrådets sentre.

5.3 Modeller for organisering av et nasjonalt FoU-senter for og om planlegging

Mandatet for utredningen er å foreslå en strategi og en handlingsplan for å styrke norsk planforskning og skissere ulike modeller for et nasjonalt kompetansesenter hvor aktuelle kompetansemiljøer inngår. Vi skal se nærmere på hvordan en slik nasjonal senterfunksjon kan utformes i lys av de forskningsmessige utfordringene vi har rammet inn i det foregående avsnittet. Vi vil argumentere sterkt for nødvendigheten av å kople sammen forskning, styrking av planleggerundervisningen og et nasjonalt FoU-senter som en samlet satsing. I tråd med oppdraget vil vi også skissere alternative scenarier for å styrke planleggingens kunnskapsgrunnlag, med ulike forutsetninger om ressursinnsats, tidsperspektiv og organisering.

5.3.1 Et nasjonalt FoU-senter

En nasjonal senterfunksjon kan gis ulikt omfang og ulike oppgaver avhengig av hvor ambisiøst det legges opp. Framfor alt vil organiseringen være avhengig av hvordan senteret funksjon og oppgaver knyttes til en reell styrking av forskningsinnsatsen. Utgangspunktet er at et senter ikke skal drive egen forskning, men være en kunnskapsbase og -formidlingssentral for planlegging og utdanning. Oppbygging av gode nettverk blir derfor den mest sentrale oppgaven. Senteret skal ha en sentral funksjon som knutepunkt for kontakt mellom ulike institusjoner og instanser som er involvert i planlegging etter pbl. En hovedoppgave vil være å ivareta koplingene mellom praktikersiden og undervisnings- og forskningssiden, mellom sentrale institusjoner som departement og direktorater og lokalforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner. En nettverksfunksjon må ha et godt definert substansielt innhold, og vi ser følgende oppgaver og funksjoner som naturlige deler av sentrets oppgaver.

5.3.2 Forskningsformidling

Senteret forutsettes ikke å drive egen forskning, men vil spille en sentral rolle ved løpende å overvåke forskning som er relevant for planlegging. Oversikten over foreliggende forskning i kapittel 3 viser at selv om det i mindre grad har vært drevet direkte

planleggingsforskning det siste tiåret, har det likevel vært gjennomført forskning med større eller mindre relevans for norsk planlegging. Vi vil understreke at det vil være en viktig funksjon for et FoU-senter å holde oversikt over og formidle fra internasjonal forskning og praksiserfaringer relevant for norsk virkelighet, ikke minst hva som skjer i de øvrige nordiske landene. I tilfelle det ikke blir mulig å sette i gang et nytt forskningsprogram, vil en formidlingsfunksjonen bli desto viktigere. Dersom det blir satt i gang et forskningsprogram organisert i Forskningsrådets regi, vil senteret ha en viktig oppgave i å være knutepunkt mellom programmet og ulike kategorier brukere.

5.3.3 Dokumentasjonssenter

Nært knyttet til formidlingsoppgaven ligger oppgaven som dokumentasjonssenter. Senteret bør bygge opp en kunnskapsbase i form av elektronisk tilgjengelige rapporter, plandokumentasjon, oversikt over relevante offentlige og private forsknings- og utredningsinstitusjoner og konsulenttjenester. Eksempel på infrastruktur som kunne tenkes legges til senteret er den organisasjonsdatabasen som NIBR i dag drifter med støtte fra KRD. Slik dokumentasjon vil være nyttig for både praktikere, forskere og undervisningspersonale på planleggingsfeltet.

5.3.4 Faglig utviklingsarbeid

Norge har ikke en egen definert planleggerutdanning. Gjennomgangen i kapittel 3 viser også at utdanningen i planfag er spredt og med varierende innhold og tyngdepunkt fra institusjon til institusjon. Det finnes i dag ingen klare normer for hva en kommunal planlegger bør kunne. Også planleggere utenfor kommunal sektor, i f. eks. statlige etater som Statens vegvesen og NVE, i private konsulentfirmaer eller ansatte i andre deler av offentlig forvaltning som arbeider opp mot planlegging, har behov for en systematisk kjernekunnskap om planleggingssystemet, lovverket, det institusjonelle systemet og i teorier og tenking omkring planlegging og samfunnsstyring. Vi foreslår ikke her at det innføres en egen planleggerutdanning med sentralt definerte fagplaner i Norge, men vi tror det er behov for å utvikle noe tydeligere normer for hva som bør inngå i en planleggerutdanning. Her ser vi en sentral oppgave for et nasjonalt FoU-senter i,

sammen med de sentrale utdanningsinstitusjonene på feltet, å utvikle planfaget som profesjonsutdanning. Den organiseringen av et FoU-senter som vi foreslår nedenfor vil legge godt til rette for dette ved at den kopler de mest sentrale og ledende institusjonen på feltet sammen til et nasjonalt senter. Med andre ord: Det bør være en viktig oppgave for FoU-senteret, sammen med institusjonene, å styrke planleggerutdanningen som en gjenkjennelig profesjonsutdanning.

5.3.5 Forskerskole

Idédugnaden understreket behovet for en nasjonal forskerskole for å støtte opp under undervisningen i planfag. Vi ser det som en sentral oppgave for et FoU-senter å drive en nasjonal forskerskole for på PhD-nivå, gjerne også med et tilbud til mastergrads-studenter i ulike planfag. En forskerskole må bygge på samarbeid mellom sentret og de aktuelle universitetene. En forskerskole vil være den beste måten for et FoU-senter å støtte opp under og bidra til en bedre undervisning i planlegging. En forskerskole vil bidra til å gi norsk planleggerutdannelse et mer enhetlig preg ved at det kurstilbudet som blir utviklet vil kunne utgjøre en felles kjerne i en nasjonal forskerutdanning. Forutsetningen for at en forskerskole skal fungere er imidlertid at det blir rekruttert PhD- og masterstudenter i tilstrekkelig omfang. Dette vil igjen være avhengig av at det forligger gode stipendordninger og et forskningsprogram. Behovet for å legge en forskerskole til senteret tilsier også at senteret bør lokaliseres i Oslo-regionen.

5.3.6 Kurs- og konferansesenter

Det bør være en sentral oppgave for senteret å tilby kurs for planleggere og andre som arbeider med planlegging. Dette gjelder alt fra korte og enkle tematiske én-dags kurs til mer langvarige tilbud om etterutdanning av planleggere. Slik kursaktivitet vil kreve samarbeid med utdannings- og forskningsinstitusjonene, og kurs kan arrangeres både sentralt i kurssenteret og desentralisert ved de ulike institusjonene. I tillegg til løpende kursvirksomhet bør det være en oppgave for senteret å arrangere konferanser. Konferanser kan fungere som møteplasser og fellesarenaer for forskere, undervisere, planleggere og politikere. Det har tidligere blitt arrangert nasjonale plankonferanser (bl.a. av fagmiljøet på

Lillehammer), men slike initiativ er forsvunnet parallelt med eroderingen av fagmiljøer og forskning. Oppfølgingen på nordisk plan (PLANNORD), som arrangeres annethvert år, erstatter ikke behovet for et levende nasjonalt forum for alle typer aktører. Det bør være et mål for et FoU senter å utvikle en årlig nasjonal plankonferanse der ulike faggrupper, næringsinteresser og politiske aktører kan møtes.

5.3.7 Internasjonalt tilknytningspunkt

Norge savner et nasjonalt knutepunkt som kan ta ansvar for å følge med i internasjonal utvikling og forskning på planleggingsfeltet. Vi ser for oss at et FoU senter kan tillegges oppgaver i forhold til norsk deltakelse i INTERREG, COST -aksjoner og lignende aktiviteter. NIBR har tidligere utredet spørsmålet om hvor vidt Norge burde slutte seg til European Urban Knowledge Network (EUKN).⁶⁶ Et nasjonalt FoU-senter for planlegging ville det være et ideelt *National Focal Point* for et slikt medlemskap. NIBRs utredning anslår et ressursbehov fra ett til tre-fire årsverk for å ivareta en slik funksjon. Et annet eksempel på europeisk planleggingsrelevant samarbeid, der norsk deltakelse så langt bare er diskutert, er *Joint Programming Initiative (JPI) "URBAN EUROPE"*. Dersom Norge skulle slutte seg til de andre nordiske landene og bli medlem av dette initiativet, ville FoU-senteret også her være et ideelt *National Focal Point*. Å ivareta denne typen internasjonale oppgaver vil kreve ressurser utover det som er antydnet for et senter med mer begrensede oppgaver.

5.3.8 Interaktive løsninger

For at et FoU-senter skal kunne fylle oppgavene sine i dagens samfunn, må det selvsagt bygge opp og drifte en tidsmessig *webportal*. Her må det finnes lett tilgjengelig informasjon om senterets tjenester og tilgang til de ressursene senteret tilbyr, for eksempel tilgang til ulike databaser.

⁶⁶ Terje Skjeggedal (2008), "*European Urban Knowledge Network*" – noe for Norge?. NIBR-notat 2008:112, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning,

5.3.9 Infrastruktur, organisering og økonomisk ramme

En minimumsløsning for et senter med aktiviteter som skissert er at det tilsettes en leder og legges inn ressurser til minst tre-fire årsverk for å drifte senteret. I tillegg vil det kreves et minimum av driftsmidler. Om senteret blir tillagt oppgaver som ett eller flere nasjonale fokuspunkt, ville ressursbehovet være noe større. Det ligger utenfor rammen av oppdraget å foreta noen nærmere økonomisk analyse og legge fram en ressursmessig kalkyle. Det vil først være meningsfylt når det tas en beslutning om hvilke rammer og aktiviteter det kan legges opp til. Vi tror imidlertid at det neppe vil være meningsfylt å drive et slikt senter med en økonomisk årlig ramme lavere enn fem mill kroner. Miljøverndepartementets oppdrag forutsetter at et nasjonalt kompetansesenter skal omfatte NIBR og andre aktuelle kompetansemiljøer.

Vi vil peke på muligheten for å lokalisere et slikt senter til Forskningscenter for miljø og samfunn – CIENS. Her bygges det nå en ny toppetasje i tilknytning til NIBRs lokaler med fasiliteter nettopp for drifting av en denne typen senter. Her vil all relevant infrastruktur være tilgjengelig, kontorer, møterom, utstyr for videokonferanser, etc. CIENS er også en felles arena for Universitetet i Oslo og instituttene som inngår i CIENS. CIENS-instituttene sitter på en meget bred substanskunnskap, forskningskapasitet og pågående forskningsaktiviteter som vil være relevante for et FoU-senter for planforskning. I tillegg til NIBR, gjelder det institutter som TØI, CICERO, NIVA og NINA. Gjennom en avtale, kan en også knytte kompetanse ved UMB opp mot senteret. CIENS er i dag organisert som eget rettssubjekt (AS), men driver sine felles aktiviteter ved at relevante medlemsinstitusjoner står for driften på vegne av fellesskapet. Således driver NIBR flere større forskningsprosjekter på vegne av CIENS. Det framstår derfor som naturlig at NIBR også kan drifte et FoU-senter på vegne av CIENS etter den samme modell som er lagt til grunn for andre fellesaktiviteter i CIENS.

Etableringen av et FoU-senter reiser spørsmålet om EFTAs konkurransereglement vil kreve en åpen utlysning og innhenting av tilbud. Vi finner det imidlertid lite meningsfylt å legge en slik senterfunksjon utenfor Oslo-området. Selv om det finnes gode og relevante fagmiljøer andre steder, utgjør de ikke på samme måte en samlet og samlokalisert kunnskapsbase som den kan bygge på ved

den modellen som er skissert ovenfor. Vi mener følgelig at det vil være fullt forsvarlig og innenfor regelverket formelt sett å etablere senteret som en nasjonal oppgave lagt til CIENS etter den modellen som er skissert.

5.4 Det prinsipale forslaget: En integrert modell

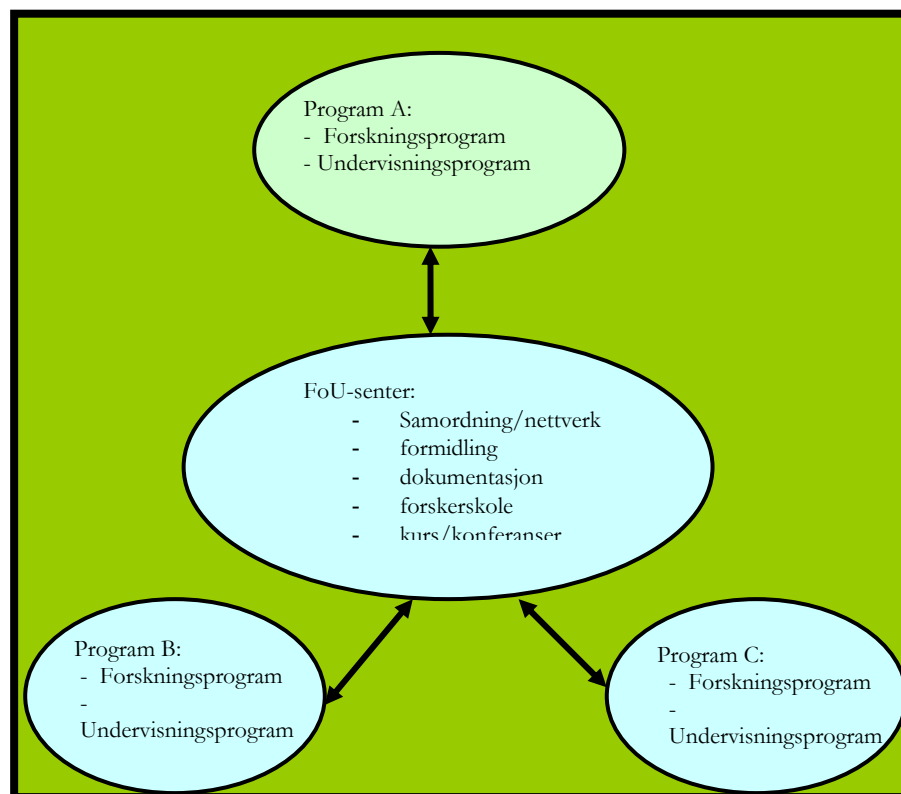
Vi har så langt fulgt en todelt, delvis parallell strategi:

1. Skissere opprettelse av et FoU-senter som ikke skal drive forskning, men med definerte nettverks-, dokumentasjons- og formidlingsoppgaver. Senteret skal koples mot undervisningssiden, bl.a. ved å stå som arrangør av en nasjonal (muligens nordisk) forskerskole i planlegging og annen kursvirksomhet.
2. Skissere temaer og rammer for et nasjonalt planforskningsprogram, organisert på tradisjonell måte i regi av Forskningsrådet med utlysning på vanlig måte.

I tillegg vil det være mulig å kople de to strategiene på den måten at senteret kan fungere som sekretariat for forskningsprogrammet og ha sentrale oppgaver når det gjelder formidling fra programmet (f. eks. arrangør av samlinger og konferanser i programmet).

Vi vil imidlertid argumentere sterkt for å velge en mer integrert løsning. Vi foreslår å kople sammen forskningsprogrammet og FoU-senterets oppgaver etter en modell som skissert i figuren nedenfor. Her legges det opp til at FoU-senteret skal fungere som sekretariat og koordinator for forskningsprogrammet, og at styret for FoU-senteret skal fungere som ”programstyre”. Forskningsprogrammet lyses ut som tre lokale ”underprogrammer” eller ”satsinger” med krav om samarbeid mellom forskning og undervisning. Formålet med opplegget er å konsentrere innsatsen og unngå ulempene med den tradisjonelle programmodellen der forskningsmidlene stykkes ut til mer eller mindre fragmenterte enkeltprosjekter, spredt over det ganske land. Vi tror det er bedre å satse på å utvikle et mindre antall (vi foreslår tre) tyngre miljøer med rimelig geografisk spredning. I disse regionale ”sentraene” – som gjerne må bygge på samarbeid mellom flere institusjoner –

legges det opp til tett kopling mellom forskning og undervisning i planlegging. Den endelige strukturen i en slik satsing vil som prinsippløsning kunne se ut som på figuren nedenfor.



5.4.1 Trinnvis gjennomføring

Opprettelsen av et FoU-senter og etablering av et forskningsprogram bør skje trinnvis. Vi ser for oss en mulig prosess som følger:

1. Senteret opprettes og lokaliseres til 'Toppcenteret' i CIENS gjennom en driftsavtale med CIENS/NIBR. En egen avtale regulerer hvilke aktiviteter senteret skal drive (jfr. skissen foran), økonomiske rammer og organisering. (Trolig kan dette ha form av en 'nasjonal oppgave' og dermed ikke komme inn under EØS-kravet om konkurranseutsetting, men dette må utredes nærmere).

2. Det opprettes et eget uavhengig styre for senteret. Mulige medlemmer vil være MD, KR D, KS (eventuelt også FUS), i tillegg til et par anerkjente (nordiske) fagpersoner.
3. Senteret får i oppgave å drifte et femårig forskningsprogram for planleggingsforskning. Styret for senteret fungerer som ”programstyre”, men det opprettes en egen uavhengig fagkomité til å vurdere søknadene.
4. Forskningsprogrammet lyses ut i to trinn:
 - a. I trinn1 inviteres norske fagmiljøer til å levere skisser (om lag som ved søknader om opprettelse av et ”Senter for fremragende forskning” (SFF) eller tilsvarende sentra for miljøvennlig energi). Med en ramme på minimum 15 mill. kroner per år, kan det gis støtte til maksimalt tre fagmiljøer – eller tre lokale ”sentre for planforskning”. Det kan vurderes om det skal legges inn som en betingelse at søknadene baserer seg på medfinansiering fra andre interessenter, som for eksempel kommuner, fylkeskommuner og regionale forskningsfond. For å understreke den regionale satsingen kan det være aktuelt å be utdanningsinstitusjonene om å synliggjøre hvilke ekstra ressursinnsats som vil bli lagt inn for å styrke planleggerutdanningen. De tre sentrene for planforskning forutsettes koplet sammen med FoU-senteret til et nettverk som *samlet utgjør det nasjonale planforskningscenteret*. Det må legges opp til koplinger mellom undervisnings- og forskningsinstitusjoner omkring hvert lokalt senter, og skissene må vise hvordan slike koplinger forutsettes gjennomført. Skissene i fase 1 vurderes faglig av ekspertkomiteen som utarbeider en innstilling til styret for utlysning av fase 2. Her kan det tenkes flere scenarier, avhengig av utfallet av fase 1. Trolig vil noen søknader bli sortert fra. Det kan gis faglige råd til de som går videre om samarbeid, om arrondering av forskningsplanene osv. Poenget er at styret bør stå rimelig fritt til å forme grunnlaget for fase 2 innenfor rammen av den faglige kvalitetsvurderingen..
 - b. I fase 2 bearbeides de søknadene som har fått gjennomslag i fase 1 på grunnlag av de innspill og råd

som er gitt. De endelige søknadene behandles omtrent som i fase 1. Resultatet – avhengig av hvor mye en har å velge mellom – kan bli at antall miljøer blir ytterligere redusert. De tre som til slutt velges går til slutt gjennom en ”forhandlingsrunde” der en endelig arronderer en fornuftig fordeling av forskningsoppgaver og tema slik at hele programmet får en akseptabel spredning og dekning, men samtidig så fokusert at det gir et samlet grep om norsk planleggingsforskning). Det er ikke nødvendig at de tre sentrene får like store deler av den totale kaka.

5. Etter en slik prosess vil resultatet se omtrent slik ut: Et nasjonalt nettverksenter lokalisert til CIENS Toppsenter fungerer som knutepunkt for norsk planforskning og -undervisning. Senteret har et styre med representanter for relevante myndigheter pluss uavhengige forskerrepresentanter. Det er etablert en referansegruppe med representanter fra de tre lokale sentrene. Samlet vil dette utgjøre Det nasjonale kompetansesenteret for planlegging. En har fått bygd opp nasjonal kapasitet og en kritisk masse på planforskning som ikke kan oppnås gjennom et forskningsprogram som sprer enkeltprosjekter utover forskningslandskapet. Det er oppnådd en unik kopling mellom forskning og undervisning, og det er skapt en samlet møteplass mellom forskning, undervisning og praktikere.

5.5 Fire alternative scenarier

Oppdraget fra Miljøverndepartementet angir ikke hvilke ressursrammet departementet ser for seg for å styrke planforskning og etablere et FoU-senter. Vi har oppfattet det slik at det i utgangspunktet ikke er gitt bestemte ressursrammer, samtidig som vi også er klar over at ressurser alltid vil være en begrensning. Styrkingen av forskning og undervisning på planfeltet bør etter vår oppfatning være en oppgave for flere myndigheter enn Miljøverndepartementet, i første rekke Kommunal- og regionaldepartementet og KS. En kan også tenke seg at de enkelte fylkeskommuner kan være interessert i å bidra til medfinansiering av regionale kunnskapsentre i den formen vi har skissert. Både Hordaland og Troms

fylkeskommuner er for eksempel engasjert i et slikt initiativ i dag med støtte fra Miljøverndepartementet.⁶⁷ Det faller imidlertid ikke innenfor rammen av utredningen å undersøke mulighetene og kildene for finansiering av den innsatsen som vil kreves for å følge opp forslagene i utredningen.

Vi vil likevel understreke at den situasjonsbeskrivelsen vi har gitt av planleggingsforskning og undervisning i planlegging viser at vi står overfor en alvorlig situasjon når det gjelder vedlikehold og videreutvikling av kunnskapsgrunnlaget for norsk planlegging. Mangelen på forskningsmidler har ført til en uttørring av fagfeltet. Dette innebærer også at det ikke har skjedd rekruttering av nye forskere med interesse for planrelatert forskning. Dermed eroderes også grunnlaget for rekrutteringen av kompetente undervisere. Dersom denne situasjonen skal kunne rettes opp, kreves det en klart uttrykt vilje til satsing og ikke ubetydelige ressurser. Om en sammenlikner situasjonen på planfeltet med hva som satses på andre politikk- og virkemiddelområder, er det nærliggende å peke på Kompetansesenteret for distriktsutvikling som siste år hadde en økonomisk ramme på 26 mill. kroner og en stab på over 20 ansatte. Andre eksempler er opprettelsen av 11 sentre for miljøvennlig energi, hvert med en årlig ramme på ca 10 mill kroner.

Vi har skissert et ressursbehov til forskningsinnsats og FoU-senter til minimum ca 20 mill. kroner per år i en femårig satsing for å få fagfeltet på fote igjen. Dette ressursbehovet er anslått med basis i skissen til organisering ovenfor. Det er også etter vår oppfatning den mest ressursøkonomiske modellen. Vi er imidlertid klar over at det av ressursmessige eller/eller politiske grunner kan bli nødvendig å søke etter andre løsninger og skisserer derfor avslutningsvis fire ulike scenarier, med ulik organisering og ulike ressursbehov.

⁶⁷ Marit Rødseth (2010), Brukarperspektiv på planutdanning. Innlegg på konferansen Planutdanning på Vestlandet 18.- 9. november 2010 arrangert av Hordaland fylkeskommune.
(<http://www.hordaland.no/Global/regional/kommunedora/nettverk/R%c3%b8dseth%20-%20Vestlandssamling%20-%20brukerperspektiv%20planlegging.pdf>)

5.5.1 ”Nasjonal satsing”

Dette er hovedalternativet i tråd med vårt prinsipale forslag som beskrevet ovenfor. Det legger opp til en ressursbruk på rundt 20 mill kroner per år over en femårs periode. I løpet av denne satsingen må departement og FoU-institusjoner finne fram til gode modeller for videre oppfølging og vedlikehold av en kunnskapsbase for norsk planlegging.

5.5.2 ”Tradisjon”

Dette alternativet går ut på å organisere innsatsen innenfor en mer tradisjonell modell der det opprettes et FoU-senter med de oppgaver som er skissert med et adskilt forskningsprogram organisert gjennom Forskningsrådet. Fordelen med denne modellen er at den er velprøvd. Forskningsrådet har lange tradisjoner i å organisere forskningsprogrammer. I utgangspunktet vil denne modellen forutsette omtent samme ressursbruk, men vi mener at ressursene vil bli brukt mer effektivt i satsingsmodellen. Vi tror også at den tradisjonelle måten å organisere på vil fungere dårligere som kopling mot brukersiden.

5.5.3 ”Senterfunksjon”

Her opprettes det et FoU-senter uten et separat forskningsprogram. Dersom en velger et slikt alternativ, bør senteret utstyres med et minimum av FoU-midler slik at det kan bestille avgrensede prosjekter og utredninger hos forskningsmiljøene. Dette er langt på vei samme modell som Kompetansesenteret for distriktsutvikling, som drives innenfor en samlet økonomisk ramme på mellom 20 og 30 mill kroner. Vi har lagt oss på et langt mer beskjedent ambisjonsnivå, men dersom satsingen i det hele tatt skal ha mening, bør en minste økonomisk årlig ramme være på 8 - 10 mill kroner.

5.5.4 ”Minimumsløsningen”

Dette er en redusert variant av tradisjonsmodellen der hovedvekten legges på å styrke forskningen med mindre vekt på senterfunksjonen. Det kan tenkes to varianter:

1. En variant der det etableres et eget program i regi av Forskningsrådet. Det er vanskelig å se for seg at et slikt program kan startes med en ressursinnsats mindre enn 10 mill kroner per år.
2. En enda mer begrenset variant der en etter en prosess med Forskningsrådet får innarbeidet elementer av planforskning i et annet program, for eksempel DEMOSREG (eller en eventuell videreføring av dette programmet). En slik variant kan uansett kanskje være mer realistisk enn et helt frittstående program ettersom politikken i Forskningsrådet går ut på å samle aktiviteten i større programsatsinger, og en innsats for planforskning vil i denne sammenheng uansett bli relativt beskjeden.

Litteratur

- Alexander, E. (1996), After rationality: Towards a contingency theory of planning. I: Mandelbaum, S. J., Mazza, L. & Burchell, R. W. (red.) *Explorations in Planning Theory* New Brunswick, New Jersey: Rutgers.
- Beck, U. (1992), *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Cruikshank, J. & Knutsen, J. P. (2010), Planlegging ved pendelens yttergrense *Plan*, 3-4: 40-47.
- Emmelin, L. & Kleven, T. (1999), A Paradigm of Environmental Bureaucracy? Attitudes, thought styles and world views in the Norwegian environmental administration *NIBR Plus*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Forester, J. (1993), *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. Albany, New York: State University of New York Press.
- Hansen Tore og Inger Marie Stigen (2007), The Growing Regional Administration: From Federal Principles to Single-Issue Clubs. *Regional and Federal Studies*, 17 (2): 235 - 251.
- Hanssen, Gro Sandskjær, Tom Johnstad og Jan Erling Klausen (2009), Regional Foresight, Modes of Government and Democracy. *European Planning Studies*, 17 (12): 1733-1750.
- Harvold, Kjell A. (red) (2010), *Ansvar og virkemidler ved tilpasning til klimaendringer*. Oslo, CIENS (Forskningscenter for miljø og samfunn).

- Harvold, K. r. (red.). (2010), *Ansvar og virkemidler ved tilpasning til klimaendringer*. Oslo: CIENS (Forskningssenter for miljø og samfunn).
- Healey, P. (1993), The communicative turn in planning theory. I: Fischer, F. & Forester, J. (red.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* Durham, London: Duke University Press.
- Hompland, A. & Naustdalslid, J. (2010), *Ei kommuneinndeling – mange strukturar. Diskusjonsnotat om kommunestruktur utarbeid for KS*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Innes, J. (1995), Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice *Journal of Planning Education and Research*, 14: 183-189.
- Indset, Marte, Jon Naustdalslid og Knut Bjørn Stokke (2010), *Kollektiv handling fullt og helt, eller stykkevis og delt? Pilotstudie om helhetlig vannforvaltning*. NIBR-rapport 2010:3, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Johnsen, Å. (2008), *Resultatstyring i offentlig sektor, Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2008), *Resultatstyring i offentlig sektor, Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kleven, T., Halvorsen, A.-K. T. & Skogheim, R. (2005), *Å sette pris på friluftsliv - bare for eksperter? NIBR-rapport 2005:2*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kleven, T. (2011), *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Kleven, T. (red.) (2006), *Motorferdsel i utmark - omfang, erfaringer og effekter*. NIBR-rapport 2006:15. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Lidskog, R., Sandstedt, E. & Sundqvist, G. (1997), *Sambälle, risk och miljö*. Lund: Studentlitteratur.

- Moen, B. & Strand, A. (2000), "Når kapasitetsproblemer oppstår, skal andre...". . NIBR prosjektrapport 2000:1 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Mydske, P. K., Claes, D. H. & Lie, A. (red.). (2007), *Nyliberalisme - ideer og politisk virkelighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Naustdalslid, J. (1994), Miljøproblema, staten og kommunane. I: Naustdalslid, J. & Hovik, S. (red.) *Lokalt miljøvern*. Oslo: Tano/Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Naustdalslid, J. (2011), Climate change - the challenge of translating scientific knowledge into action. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* (forthcoming).
- Nielsen, G., Arge, N., Lerstang, T., Moen, B. & Strand, A. (2000), *Mer effektive institusjoner og bedre planlegging*. Synteserapport nr 3 fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk. Oslo: Norges forskningsråd.
- Norges forskningsråd. (2005), Sluttrapport fra forskningsprogrammet Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer. Oslo: Norges forskningsråd.
- NOU 2001:7, *Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*.
- NOU 2003:14, *Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag*.
- Ot.prp.nr.32 (2007-2008), *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.
- Pløger, J. (2002), *PBL-relatert planforskning 1993-2001. En annotert oversikt*. NIBR-notat 2002:105. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Rasmussen, T. F. (2003), *Bosetting og byutvikling. Planlegging og politikk i Norge - i går, i dag, i morgen*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Risan, L. & Larsen, K. (2010), *Planlegging for et bærekraftig samfunn*. CIENS-rapport 4-2010 Oslo: CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn.
- Risan, L. (2011), Nasjonale forventninger til regional og fylkeskommunal planlegging (Utkast til rapport). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Roland, K. (red.). (2000), *Horisont 21 – scenarier ved et nytt årtusen*. Oslo: ECON.
- Rådet for forskning for samfunnsplanlegging RFSP (1986), *Utdanning for samfunnsplanlegging*. Rapport fra et utvalg nedsatt av RFSP, Oslo.
- Sager, T. (1990), *Communicate or Calculate. Planning Theory and Social Science Concepts in a Contingency Perspective*. Stockholm, Nordic Institute for Studies in Urban and Regional Planning.
- Schmidt, L. (2005), *PBL-relatert planforskning 1993-2004. En annotert oversikt*. NIBR-notat 2005:114. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Skjeggedal, T. (2008), *"European Urban Knowledge Network" – noe for Norge?* NIBR-notat 2008:112. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- St. meld. nr 16. (2002-2003), *Resept for et sunnere Norge. Folkehelsepolitikken*.
- St. meld. nr 46. (1988-89), *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*.
- St. meld. nr 58. (1996-97), *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtida*.
- St.meld. nr. 21. (2005-2006), *Hjarte for heile landet. Om regional- og distriktpolitikken*.

- Sæther, B., Mønnesland, J., Onsager, K., Sørli, K. og Arbo, P. (2000), *Høgskolenes regionale betydning*. NIBR prosjektrapport, 2000:09. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Sørensen, E. (2004), *Offentlig ledelse som meta-styring av nærverk*. Working paper series 2004-3. Roskilde: Centre for Democratic Network Governance, Roskilde University.
- Teitz, M. B. (1996), American Planning in the 1990s: Evolution, Debate and Challenges *Urban Studies*, 33 (4-5): 649-671.
- Tennøy, A. (2000), Allmennhetens tilgjengelighet i strandsonen *NIBR-notat; 2000:131*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Weale, A. (1992), *The New Politics of Pollution*. Manchester: Manchester University Press.
- Aarsæther, N., Amdam, J., Høyer, K.-G., Kleven, T. & Strand, A. (1998), En dagsorden for norsk planlegging. Forslag til et forskningsprogram for bærekraftig utvikling og offentlig planlegging. *MILKOM notat 2/98*. Oslo: Norges forskningsråd / NIBR.
- Aarsæther, N. (red.). (2001), *Staten og samfunnsplanlegginga*. planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging. Oslo: Kommuneforlaget.

Vedlegg 1

Deltakere i idédugnaden

Jørgen Amdam, Høgskulen i Volda
Bjørn Barvik, Kommunal og regionaldepartementet
Carolina Bjørn, NIBR
Oddbjørn Bukve, Høgskulen i Sogn og Fjordane
Henrik Dahlstrøm, Miljøverndepartementet
Karl Otto Ellefsen, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (del 1)
Eva Falleth, Institutt for landskapsplanlegging, UMB
Bjørn Casper Horgen, Miljøverndepartementet
Karl Georg Høyer, Høgskolen i Oslo
Terje Kleven, NIBR
Anders Langeland, Universitetet i Stavanger
Hilde Lorentzen, NIBR
Tor Medalen, Institutt for by- og regionplanlegging, NTNU
Jon Naustdalslid, NIBR
Torill Nyseth, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og
samfunnsplanlegging, UiT
Marit Rødseth, Hordaland fylkeskommune
Grethe Salvesvold, Forum for kommunale planleggere (FKP)
Haakon Thaulow, Forskningscenter for miljø og samfunn
(CIENS)

Vedlegg 2

Noen utvalgte surveydata fra FUS-undersøkelsen

Institusjoner	Universitetet for miljø- og biovitenskap	Universitetet i Tromsø	Høgskolen i Bergen	NTNU	Universitetet i Stavanger	Universitetet i Oslo
Fakultet	Har ikke fakultet	Humaniora, samfunns-vitenskap og lærerutdanning	Avdeling for ingeniørutdanning	Fakultet for arkitektur og billedkunst	TekNat	Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Institutt	Institutt for landskapsplanlegging	Sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging	Institutt for bygg og jordskifte	Institutt for byforming og planlegging	Institutt for industriell økonomi, risiko-styring og planlegging	Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Faggruppe		Planlegging			Byutvikling og urban design	By- og regional utvikling
Postadresse	Postboks 5003, 1432 Ås	9037 Tromsø	Postboks 7030, 5020 Bergen	Institutt for byforming og planlegging. NTNU 7491 Trondheim	4036 Stavanger	Boks 1096 Blindern, 0317 Oslo
Hjemmeside	www.umb.no/ilp	http://www.uit.no	www.hib.no	http://www.ntnu.no/bp	www.uis.no	www.iss.uio.no
Medlem AESOP	Ja	Ja		Ja	Trolig	Nei
Medlem FUS	Ja	Ja		Ja	Ja	Ja
Kontaktperson	Eva Falleth Eva.falleth@umb.no 41908506	Torill Nyseth Torill.nyseth@uit.no 4 777 644 372	Arve Leiknes ale@hib.no 55587653/ 91184257	Tor Medalen Tor.medalen@ntnu.no 73595012 / 91634040	Anders Langeland anders.langeland@uis.no 970 93 621	Per Gunnar Røe p.g.roe@sosgeo.uio.no +47 22 85 52 17

Bemanning og studenttall	Universitetet for miljø- og biovitenskap	Universitetet i Tromsø	Høgskolen i Bergen	NTNU	Universitetet i Stavanger	Universitetet i Oslo
Antall faglige årsverk på instituttet	51	7	14	11	12 fast ansatte, 11 stipendiater og 9 i 2-stillinger	Data ikke tilgjengelig
Antall fagpersoner	38 årsverk	13	15	12		
Antall personer i førstepstillinger	29	7	3	10		
Antall personer i andre faglige stillinger	7	1	11	2		
Antall ansatte fagpersoner ansatt på bakgrunn av vitenskapelig kompetanse	27	13	14	12		
Antall fagpersoner ansatt på bakgrunn av praktisk kompetanse	10	--	--	--		
Antall registrerte studenter 2010	480		350	30 *	250	
Antall uteksaminerte studenter 2010 (masternivå i planlegging)	45	3		10*	5	

*) To masterkull i fysisk planlegging (MiFP) a 10 studenter og et kull i Urban Ecological Planning a 10 studenter. I 2010 uteksaminerte vi 10 studenter i MiFP, I 2011 20 studenter, 10 i hvert masterprogram

NIBR-rapport: 2011:14

Faglig profil	Universitetet for miljø- og biovitenskap	Universitetet i Tromsø	Høgskolen i Bergen	NTNU	Universitetet i Stavanger	Universitetet i Oslo
Fysisk planlegging	Ja	Ja, noe	Ja	Ja	JA	Nei (ikke å lage/tegne fysiske planer)
Samfunnsplanlegging	Ja	ja	Ja	Nei	JA	Ja (samfunnsvitenskap og planlegging)
Kommunalfag med offentlig planlegging	Nei	ja	Ja	Nei	JA	Nei
Ingeniørfag	Nei	nei	Ja	Nei	JA	Nei
Geografi	Nei	ja	Nei	Nei		Ja (samfunnsgeografi)
Statsvitenskap	Nei	ja	Nei	Nei		Nei (eventuelt som støttefag)
Arkitektur og landskaps-arkitektur	Ja	nei	Ja	Ja	JA	Nei
By- og regionplanlegging ("planner" profesjon)	Ja	ja	Ja	Ja	JA	Ja (ikke profesjonsutdanning, men utdanning i by- og regional utvikling, samt planleggingsemner)
Annet:	Eiendomsfag og landskaps-arkitektur	Sosialantropol ogj, kulturforståelse. Miljø, reiseliv.	Eiendomsfag			

Sentrale fag i Undervisningen	Universitetet for miljø- og biovitenskap	Universitetet i Tromsø	Høgskolen i Bergen	NTNU	Universitetet i Stavanger	Universitetet i Oslo
Offentlig styring og ledelse	Nei	ja	Ja	(ja)	JA	Nei (eventuelt støttefag)
Samfunnsfag	Ja		Nei		JA	Ja
Forvaltning	Ja		Ja	Ja	JA	Nei (eventuelt støttefag)
Ingeniørfag	Nei	nei	Ja	Ja	JA	Nei
Geografi	Nei	ja	Nei			Ja
Jus	Ja	nei	Ja			Nei
Arkitektur og landskapsarkitektur	Ja	nei	Ja	Ja	JA	Nei
IKT, GIS, digitale programmer	Ja	ja	Ja	Ja	JA	Ja (GIS og kvantitative forskningsmetoder)
Miljø, natur og biologi	Ja	nei	Ja			Ja (miljøfag)
Teori og forskning	Ja		Nei	Ja	JA	Ja, samfunnsvitenskapelig teori/metode
Erfaring og praksis	Ja	ja	Ja	Ja		Ja (oppgaver og masteroppgaven)
Annet:		Sosialantropologi, samfunnsvitenskapelig metode				

Type planlegging det undervises i	Universitetet for miljø- og biovitenskap	Universitetet i Tromsø	Høgskolen i Bergen	NTNU	Universitetet i Stavanger	Universitetet i Oslo
Kommune- og reguleringsplanlegging	Ja	ja	Ja	Ja	JA	Ja
By- og stedsutvikling	Ja	ja	Nei	Ja	JA	Ja
Regional planlegging og utvikling	Ja	ja	Ja	(Ja)	JA	Ja
Areal- og miljøplanlegging	Ja	nei	Ja	Ja	JA	Ja
Planutforming (lage planene)	Ja	nei	Ja	Ja	JA	Nei
Plansystemets oppbygging og virkemåte	Ja	ja	Ja	Ja	JA	Ja
Planleggingsmetode og – teknikker	Ja	ja	Ja	Ja	JA	Ja
Planprosess, medvirkning og demokrati	Ja	ja	Ja	Ja	JA	Ja
Areal- og transport-planlegging	Ja	nei	Ja	Ja	JA	Ja
Planjuss	Ja	nei	Ja	(Ja)		Nei
Geomatikk	Nei	nei	Ja			Ja (GIS)
Annet				Utviklingspl anlegging i U-land		Byteori, urbanisme og stedsanalyser

NIBR-rapport: 2011:14

