

Arealbruksmønsteret i Norge.

Kva fastlegg det?

Erling Berge og Åsmund Langsether

Erling Berge and Åsmund Langsether: The Land Use Pattern in Norway. What determines it?

KART OG PLAN, Vol. 52, pp. 169–172, P.O.B. 29, N-1432 Aas, ISSN 0047-3278

The authors discuss various processes affecting land use pattern in Norway. The pattern of land use may be more affected by factors outside than within the planning system. Among these are problems related to formulation of goals, conflicts between goals and interpretation of goals on different governmental levels. Preservation of settled areas has high priority today. Energy efficiency may become a more important goal in the future.

Key words: Land use pattern. Goals for planning. Decision making.

Erling Berge, Research Fellow, Department of Land Use Planning, Agricultural University of Norway, P.O.B. 29, N-1432 Aas, Norway.

Åsmund Langsether, Research Fellow, Deputy Director, Institute of Applied Social Research, Muntthesgt. 31, N-0260 Oslo, Norway.

Innleiing

Regionalpolitikk er i Norge svært mye ein kamp mellom sentrum og periferi om fordeling av goder. I denne kampen har sentrum jamnt over trekt det kortaste strået. Dette har hatt både gode og dårlege konsekvensar. På eine sida ligg dette utan tvil bak den jamne fordelinga vi har av levevilkår og livs-sjansar. På andre sida har det også gjort produksjonen dyrare, mindre omstillingsdyktig og dermed mindre konkurransedyktig enn den ellers ville vore.

Det lokaldemokrati som er utvikla, synest lite i stand til å ta vare på nasjonens langsiktige fellesinteresser. I det daglege vil dei kort-siktige lokale interessene vinne. Både i den regionalpolitiske utviklinga i stort og i arealbruksmønster lokalt gjeld dette. Dette tyder ikkje at nokon einskild vinn fram med så mye av sine lokale interesser. Men kvar einskild kan ofte blokkere andres interesser. Dermed vil utviklinga over tid og i stort drive på tvers av alle planar og intensjonar.

Arealbruksmønsteret

Kvifor er arealbruksmønsteret så dårleg? Vil ikkje planleggarane kunne legge fram klare

konsekvensvurderingar som gjer det lett å rangere ulike alternativ? Er det planlegginga som er for dårleg?

I 1988 kom det ut ei offentleg utgreiing i serien Noregs offentlege utgreiingar, med den lovande tittelen: *Gode langsiktige utbyggingsmønster*. (NOU 1988:34). Utgreiinga tar for seg dagens situasjon og karakteriserer den mellom anna slik: «Det gjøres ikke noe forsøk på å få utbyggingsmønsteret best mulig i kommunene» og at «Nasjonale hensyn blir ikke godt nok ivaretatt».

Men utgreiinga som m.a. karakteriserer situasjon slik, har lite å seie om kvifor stoda er så dyster. Framlegga dreiar seg i hovudsak om å forbetre plansystemet. Men er det plansystemet som er hovudårsaka til at utbyggingsmønsteret idag ikkje er betre? I samandraget er konklusjonen: «Kommuneøkonomien er ikke det fundamentale problemet, heller ikke at det mangler gode planer.» Nei, det er ikkje plansystemet som er hovudproblemet. Dei store problema ligg i beslutnings-systemet som skal definere premissane for planlegginga og gjennomføre dei vedtekne planane. Det kan diskutertast om målformulering for planlegging og gjennomføring av planar bør trekkast inn i eit «utvida» planleggingsomgrep. Praksisen i norske kommunar

er imidlertid å sjå på dette som det som kjem før og etter den «eientlege» planlegginga: Oppskrifta som fører ein frå dagens situasjon til det formulerte målet.

Gode langsiktige utbyggingsmønster

Kva skal så til for å lage gode langsiktige utbyggingsmønster, kan ein spørre? Generelt kan det hevdast at mange av problema som den fysiske planlegginga står oppe i, har samband med det ein kan kalle konflikhtar mellom plan og marknad. Planen står for det sentraldirigerte, systematiske og rasjonelle elementet i tilværet. Marknaden står for fridommen, individualiteten, det åpne og ukjente. Dei politiske og ideologiske sidene ved konfliktane mellom plan og marknad skal det ikkje seiast noko om her. Men kunnskap om sambanda mellom tiltak innan den eine og konsekvensar i den andre delen av systemet burde i større grad enn i dag få konsekvensar for den politiske avgjerdsprosessen omkring arealbruken.

Det er to sider av dette, det er *målsettingsproblema* og *gjennomføringsproblema*.

Kva som så er gode langsiktige utbyggingsmønster er sjølvstapt eit vanskeleg og i siste instans eit politisk spørsmål. Men når politikarar skal definere premissar for planleggarar, dukkar det opp fleire typar problem der kunnskap om strukturen i problemet kan gjere det lettare å velje løysingar som faktisk fører i retning av dei overordna mål som er sett. Mellom anna bør dei som formulerer mål vurdere: *Presisjonsnivået i mål, konflikhtar mellom mål og geografisk nivå for gjennomføring av nasjonale mål.*

Når mål er formulert og konkretisert i vedtekte planer, dukkar andre problem opp. Nokre av desse heng saman med mellom anna: *Rasjonalitetsproblem i kollektive avgjerder, fordelingseffektar av offentlege investeringar, eigedomsrettens verknader for planlegging og gjennomføring og sosiale prosessar som bind ulike plantiltak saman.*

Prosessane som skaper problema må ein skjønne og ta omsyn til i regionalpolitikken om ein skal ha sjanse til å påverke arealbruksmønsteret i ønska retning.

I denne artikkelen tek ein opp *målsettingsproblema* og *dei sosiale prosessar* til drøfting.

Målsettingsproblema

Presisjonsnivået

Det vert vanlegvis teke for lett på problema som har å gjere med presisjonsnivået i politiske målformuleringar. I mandatet for NOU 1988:34 seier regjeringa mellom anna dette om kva den meiner med «gode langsiktige utbyggingsmønster»:

«Løsninger som unngår nedbygging av dyrket og dyrkbar jord, høydeproduktive skogarealer, tettstednære friområder m.v., samtidig som en skal kunne tilby gode arealer til utbyggingsformål der hensynet til gode fysiske og sosiale miljøer, utbyggingsøkonomi, nærhet til arbeidsplasser, kommunikasjoner og service er tillagt vekt.»

Her er det nemnt mange omsyn som det skal leggjast vekt på. For nokre av dei er kriteria sjølvstapte f.eks. nedbygging av dyrka jord kan målast i dekar, for andre er dei det ikkje. Kva er kriteria på meir eller mindre gode fysiske og sosiale miljø?

Det finst ei omfattande forskning om lokalsamfunn og nærmiljø og om sambandet mellom det sosiale og det fysiske miljøet. Sjølv om denne forskinga ikkje kan vise til mye «positiv» kunnskap, dvs. kunnskap om kva som skal til for bevisst å bygge gode sosiale miljø, veit ein etter kvart ein del om kva som ikkje gir gode miljø.

Dersom ein gir planleggarane som oppdrag å lage ein plan for eit godt langsiktig utbyggingsmønster med ei rund formulering som den regjeringa har gjort, utan å presisere kva som ligg i målformuleringane, vil resultatet for det første bli ein plan der planleggarane sin visjon om det gode utbyggingsmønsteret få dominere og dernest ein plan som ikke går i hop med andre tunge utviklingsdrag i samfunnet. Når berre bitar av ein plan kan gjennomførast har ein i alle høve mista heilskapen i planen. Kva for bitar av planen som blir gjennomført og kva for uplanlagte tiltak dei blir supplert med, vil mellom anna vere påverka av kva konflikhtar det er mellom ulike mål for samfunnsutviklinga.

Konflikhtar

Det viser seg i praktisk politikk både at ein kan ha formulert mål som ikkje lar seg gjen-

nomføre og at ein kan ha formulert knippe av mål som sjølv om dei kvar for seg lar seg gjennomføre, ikkje kan gjennomførast samla sidan dei er i strid med kvarandre. Definisjonen av eit godt langsiktig utbyggingsmønster i sitatet ovanfor er vel i så måte eit godt døme. For å gjere valet av mål enno meir konfliktfylt kan ein så trekkje inn krav om energieffektivitet som kriterium på godt arealbruksmønster (Næss 1991).

Det er ei allmenn erfaring at dei økonomiske drivkreftene i ein marknadsøkonomi som den norske, som dessutan er svært open mot omverda, gjer det praktisk tala umogeleg å realisere slike mål for utbyggingsmønsteret som dei regjeringa har formulert. Dessutan må det takast omsyn til at regjeringa i den økonomiske politikken i tillegg har formulert mål og krav om vekst, evne til omstilling, konkurransevne, mobilitet og tilgjenge til offentlege gode og tenester som vil vere svært vanskeleg å realisere samstundes med måla for gode utbyggingsmønster same kva for økonomisk system ein arbeider innanfor. Det er ikkje samsvar mellom ulike nasjonale mål. Når regjeringa set som mål både å bevare busettingsmønsteret og å auke mobiliteten kan ein ikkje rekne med å kunne klare å nå begge måla.

Det er ikkje oppsiktsvekkjande nytt at det er dei økonomiske måla som oftast får gjennomslag i dei praktiske politiske avgjerdene når målkonfliktar dukkar opp. Det skal truleg mye til for at miljøpolitiske mål, som t.d. energieffektivitet, får samme gjennomslag. Da må først energiprisen bli svært mange gonger høgare enn den er i dag.

Geografisk nivå

Når utvalet som greier ut kva som skal til for å få «Gode langsiktige utbyggingsmønster» skal presisere mandatet sitt, konkluderer dei med at oppgåva er: «Å finne hvordan en kan få samfunnsmessig fornuftige utbyggingsmønstre.» Dei tolkar imidlertid dette vidare og kjem fram til at «Etter utvalgets oppfatning må målet for utviklingen på nasjonalt nivå være et samfunn som er i regional balanse. Dette er det same som et godt utbyggingsmønster.» Og «på lokalt nivå må målet framover være å planlegge for å stabilisere bosettingen.»

Dersom vi går ut frå at dette er rimelege

tolkingar av regjeringa si målsetting for utbyggingsmønsteret, vil vi finne igjen desse tolkingane både i fylke og kommunar. I praktisk politikk i fylkestinga vil det seie at alle kommunane i fylket skal ha sin del av dei tiltaka planen legg opp til. I kommunestyra vil det tyde at kvar skulekrets i kommunen skal ha sin del av dei tiltaka planen legg opp til. Og dette er ikkje berre påstandar. Målsettinga om å bevare busettingsmønsteret har vore brukt med hell til å fordele byggefelt til utkantkrinsar i fleire kommunar. Sidan vi går inn i ein situasjon med nullvekst i folketallet, vil ei planlegging som tolkar generelle politiske verdiutsegner om å bevare/stabilisere busettinga, konkret for stendig lågare geografisk nivå, ende opp med planar som aldri kan gjennomførast.

Manglande konsistens på det nasjonale nivået gjer det lett for planleggarane å falle attende på det dei måtte ha av fagleg ideologi om gode langsiktige utbyggingsmønster. Dermed bli planutkasta neppe heilt etter politikarane sitt hjarte. På det lokale nivået vil ein finne at summen av vedtekne planar umogeleg lar seg gjennomføre. I begge høve fører prosessar i forkant av planarbeidet til planar som vanskeleg kan la seg gjennomføre. Andre prosessar tar over og avgjer kva bitar av planane – om nokon i det heile – skal gjennomførast.

Sosiale prosessar som bind plantiltak saman

Det er sjølvsagt svært varierende kor sambundne ulike planar er, men det er mange fleire samband mellom dei ulike aktivitetane ein plan impliserer enn dei reint funksjonelle, som ein i dagens planlegging til ein viss monn er i stand til å ta omsyn til.

Prosessane som etablerer atferdsmønster hos folk synest det i dag vanskeleg å ta omsyn til i planprosessen. Dersom hus normalt vert bygd før kollektivtransport er tilgjengeleg, vil folk tilpasse seg ein arbeidsmarknad og ein levemåte der dei er avhengig av bil. Men om ein t.d. bygde jernbanestasjonen først, ville kanskje folk tilpasse seg bruk av kollektivtransport. Allment gjeld at rekkefølgja av offentlege investeringar er viktig for det totale resultatet, ikkje berre for utgiftsbelastinga i kommunale budsjett.

Marknadsprosessar gir også samband mel-

lom ulike planar og planproblem ein i somme høve burde ta større omsyn til. Marknadsmekanismen verkar alle stader der ulike aktørar konkurrerer om knappe goder. Den gjeld for kommunar som for entreprenørar. Planvedtak tar i dag sjeldan omsyn til verknader formidla gjennom marknadsmekanismen.

Når ein av jordvernomsyn vel å bygge dyrare i vanskeleg terreng, vil det føre til at prisen på dei gamle bustadane stig meir enn dei ellers ville gjort, for å utlikne prisnivået i marknaden. Det same skjer dersom tilgangen på byggeklare tomter vert ein flaskehals for boligbygginga. Men å gå frå ein situasjon der tomtetilgangen er den effektive skranken i byggeverksemda og garantisten for eigdomsverdiane, til ein situasjon der alle som vil, får bygge, har og sine problem.

Viktigare for arealbruksmønsteret er likevel konkurransen om arbeidsplassar mellom ulike lokalsamfunn. I eit storbyområde som Oslo-regionen skal eit prosjekt vere svært dårleg om det ikkje skulle finnast ein kommune som seier ja til det. Får ikkje entreprenøren gjere som han vil, går han til nabokommunen. Tanken på at nabokommunen skulle få dei potensielt store inntektene som verksemda lovar, likar dei fleste lokalpolitikarar lite. Da får dei t.d. heller endre på planane sine, eller stille gratis tomt til rådvelde, eller dispensere frå forureningslova, eller forsere vegbygging og tomtelargjering.

Vurderingar av dei meir langsiktige samfunnsmessige konsekvensane, eller andre ringverknader for den saks skuld, vert aldri relevant for avgjerdsprosessen. Ofte er det slik at viktige positive konsekvensar som t.d. arbeidsplassar og skatteinntekter fell til lokaliseringskommunen medan viktige negative konsekvensar som t.d. gjennomgangstrafikk og utpendling fell på kommunane rundt.

I tillegg er infrastrukturinvesteringar som vegar og kollektivtransport eigne og ulike sektorar på eit overkommunalt nivå. Sidan mykje av verdiendringane på eigedomssida har rot i den slags investeringar, vil ein lett kunne tenkje seg at kommunen og eigarinteressene kan spele på lag for å få forsert eit eller anna vegutbyggingsprosjekt.

Avgjerdssystemet fungerer i dag slik at en-

treprenørane ikkje treng ta omsyn til langsiktige samfunnsmessige konsekvensar fordi politikarane *ikkje kan* ta slike omsyn. Sidan det ikkje er samsvar mellom politikarane sitt regionale ansvar og den regionale fordelinga av konsekvensane av ei utbygging, har dei jamt over ikkje interesser i å ta slike omsyn. Og om nokon tar slike omsyn står nabokommunane klar til å ønskje utbygginga velkommen.

Planleggarane er effektivt stilt på sidelina. Uansett kor gode kunnskapar dei måtte ha om samfunnsmessige konsekvensar og utbygging, er det berre visse sider av utgreiingane deira som har interesse. Plandokumententa blir argumentsamlingar. Den samla vurderinga og avveginga er uinteressant.

Konklusjon

Kva som er eit godt arealbruksmønster er ikkje klart. I NOU 1988:34 kom dei fram til bevaring av bosettingsmønsteret som kriteriet for eit godt arealbruksmønster. Sidan har mellom anna forskningsprogrammet om «*Natur og miljøvennlig tettstedutvikling*» (Næss 1991) gjort det rimeleg å tru at miljøkonsekvensar etter kvart vil verte viktigare for å vurdere utbyggingsmønster og arealbruk. Energieffektivitet vil då kunne verte eit viktigare kriterium enn bosettingsmønsteret.

Den individualistisk bitvise utbygginga som er hovudnorm i dag, har både som føresetnad og konsekvens at privatbilen er det viktigaste transportmiddelet. Om vi tar miljøproblem og sambandet mellom utbyggingsmønster og miljøproblem på alvor, må vi ta opp dagens utbyggingssystem til radikal revisjon.

Litteratur

NOU 1988:34: **Gode langsiktige utbyggingsmønster.** Miljøverndepartementet, Oslo.

Næss, Petter 1991: **Environmental Protection by Urban Concentration. Scandinavian Housing and Planning Research**, Vol. 8, 247–252.