

NILVE

NORGES
LANDBRUKS-
VITENSKAPELIGE
FORSKNINGSRÅD

SLUTTRAPPORT

Nr. 721

PLANPROSESS OG AREAL-
BESLUTNINGER I KOMMUNENE

14.018.14

S L U T T R A P P O R T

Nr. 721

PLANPROSESS OG AREAL-
BESLUTNINGER I KOMMUNENE

Rapporten er utarbeidet av Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH, og ble forelagt forskningsrådets styre i møte 17. desember 1987.

Forskningsrådet har ikke foretatt noen faglig vurdering av resultater og konklusjoner i rapporten, men kontrollert at rådets bevilgningsforutsetninger er fulgt.

GJENGIVELSE ER TILLATT NÅR KILDEN OPPGIS

ISBN 82-7290-516-7

ISSN 0800-9252

1. FORORD

Prosjektet "Planprosess og arealbruksbeslutninger i kommunene" har vore utført ved Institutt for jordskifte og arealplanlegging i perioden 1. oktober 1984 til 30. september 1987. Prosjektet har vore finansiert av NLVF (prosjekt nr. 14.018.14) med totalt kr 899 208,-.

Avgjerder om arealbruk står sentralt i alle fag representert ved instituttet. Gjennom dette prosjektet ville ein freiste å nærme seg viktige grunnlagsproblem i sambandet mellom planlegging og arealbruksavgjerder ved å sjå på korleis avgjerdsprosessen fungerer i ein skilde kommunar.

Hovudansvarleg for prosjektarbeidet har vore forskar Erling Berge, Ph.D.(sosiologi). Med Berge sin bakgrunn frå sosiologi fall det naturleg å konkretisere prosjektet i retning av å studere kva rolle kulturelle faktorar spelar i lokale arealbruksavgjerder.

I tillegg til Berge sin innsats på prosjektet har det vore engasjert to ferdige jordskifte kandidatane for kortare skriveopdrag (Westlund og Wøhni) og to studentar til kodearbeid. Det har vore skrive to hovudoppgåver i tilknytting til prosjektet og i forlenginga av prosjektet er ei hovudoppgåve (Vindenes) og ei dr.scient.-avhandling (Edwardsen) i arbeid, begge for fullføring i 1988. Berge vil sjølv føre visse sider av prosjektet vidare i den stillinga han no har ved Institutt for sosialforskning (INAS).

Denne sluttrapporten er utarbeidd av Erling Berge.

As, 1. desember 1987 ,


Erik Langdalen

2. INNHALDSLISTE

1. Forord	2
2. Innholdsliste	3
3. Bakgrunn for prosjektet "Planprosess og arealbeslutninger i kommunene"	4
4. Opplegg og gjennomføring	5
5. Resultat og konklusjonar	6
6. Vitskapelege publikasjonar	10
7. Anna publisering	10
8. Nye problemområde	12
9. Definisjonsliste	13

3. BAKGRUNN FOR PROSJEKTET "PLANPROSESS OG AREALBESLUTNINGER I KOMMUNENE."

Institutt for jordskifte og arealplanlegging underviser i planlegging, eigedomsutforming og juss for planlegging og eigedomsutforming. Faga er alle opptekne av - og er også ein del av - det som kan kallast avgjerdsprosessane for arealbruk. Forskning om korleis arealbruk blir endra er derfor heilt sentralt for instituttet. Problemet er å avgrense forskningsprosjekta slik at dei både er teoretisk interessante og praktisk gjennomførlege. Tre årsverk rekk ikkje over så veldig mye av eit så pass omfattande fagfelt.

I utgangspunktet var føremålet med prosjektet formulert som "å bidra til en forklaring av hvordan beslutninger om arealbruk i kommunene skjer i dag vurdert mot intensjonene i lovverk og offisielle mål". Ein meinte også at "prosjektet skal søke å utvikle teorier om sammenhengen mellom arealspørsmål og andre planproblemer i ulike typer kommuner og ved ulike konjunktursituasjoner".

Etter at den personen som opphavelig formulerte prosjektet gikk ut av forskninga, og ny prosjektarbeidar var tilsett, vart dette reformulert til at ein ville "studere den avgjerdsprosessen som fører fram til at arealbruk blir endra". Ein la til grunn ei teoretisk målseting om "å studere generelle eigenskapar ved slike avgjerdsprosessar i høve til samfunnsutvikling og samfunnsmessige mål".

Verken den første formuleringa eller den siste kan seiast å vere ei avgrensing av prosjektet høveleg for tidsramma, men dei peika begge ut ei retning for arbeidet. Gjennom det litteraturstudiet ein starta opp med, fann ein eitt område særleg interessant for vidare innsats: korleis kan vi tenke oss at kulturelle faktorar kan verke inn på avgjerdsprosessen for arealbruk? På dette feltet viste det seg at lite var gjort. Her var det mogeleg at ein avgrensa innsats kunne gi interessante resultat.

4. OPPLEGG OG GJENNOMFØRING

I oktober 1984 starta prosjektet opp med studiar av litteratur og med ein runde intervjuing av planleggarar og politikarar i utvalde kommunar i Hordaland. Våren 1985 vart det skrivne to hovudoppgåver i tilknytting til prosjektet. Den eine, Wøhni

(1985): "Generalplanarbeidet 1965-85", gir ein beskrivelse av norsk oversiktsplanlegging og endringane i offisielle målsettingar i perioden 1965-85. Den tar også opp variasjonar i framdrift og organisering av planarbeidet og vurderer desse opp mot endringar i planfilosofi. Den opphavelige prosjekt-ideen om å studere sambandet mellom samfunnsmessige mål og konkret planlegging og arealbruk blir ført vidare gjennom dr. scient. -arbeidet til Morten Edvardsen som venteleg vil vere avslutta i løpet av 1988. Edvardsen samanliknar to kommunar med svært ulik planleggingspraksis med sikte på å utvikle metodar for etterprøve (evaluere) oversiktsplanlegginga.

Den andre hovudoppgåva, Bye (1985): "Deltakere og beslutninger i en reguleringsplanprosess. Et case-studie om Brummunddal sentrum.", gir ein oversikt over aktørar, saksgang og faser i beslutningsprosessen som førte fram til ein stadfest reguleringsplan for Brummunddal sentrum.

I løpet av 1985 gjorde prosjektarbeidaren klar ein artikkel (Berge 1986a) om koreis arealbrukskontroll vil kunne verke ulikt i rurale og urbane samfunn (sjå også Berge og Langdalen 1985 og Berge 1986b). Denne artikkelen, saman med studiar av anna litteratur og konsultasjon med prof. Howard Newby, University of Essex, (som vart nytta til prosjektkonsulent i samband med at han gjesteforeleste ved NLH,) ga grunnlag for vidare arbeid: Ein studie av kva folk meinte om arealplanlegging og om samfunnets styring av arealbruken, som utgangspunkt for å finne ut kva dei tenkte om arealbundne verdiar, dvs. korleis kulturelle forestillingar om viktig og uviktig blir bundne opp i areal.

I februar 1986 vart eit spørreskjema sendt i posten til eit utval av befolkninga og til politikarane og grunneigarane i Randaberg kommune (Berge 1987b). Resten av året gikk med til innsamling av skjema og klargjering av data for analyse. I mellomtida hadde prosjektarbeidaren fått eit 6 mnd. utanlandsstipend frå NLVF. University of

Essex innvilga prosjektarbeidaren status som Visiting Fellow for perioden 1. okt. 1986 til 31. mars 1987. Under opphaldet i Essex vart tida nytta til å studere litteratur om eigedomsrett og korleis omgrepet eigedom inngår i teoriar om arealbruksprosessar i økonomi og statsvitenskap samtidig som datamaterialet frå Randaberg vart analysert.

Tre notat ligg no føre (Berge 1987 a,b,c). Deler av dei interessene som vart tekne opp i studien av Randaberg vil bli ført vidare i ei hovudoppgåve av Håkon Vindenes i løpet av våren 1988. Vindenes vil da studere folks haldningar til verneområdet "Reinheimen".

5. RESULTAT OG KONKLUSJONAR

Tilhøvet mellom planprosessen og avgjerdene om arealbruk kan sjåast fråfire synsstader (Bye 1985, Whni 1985). Om vi ser på arealbruksavgjerdene som den avhengige variabelen som vi ønskjer å forklare, finn vi

1) at planleggarane og deire kvalifikasjonar, verdiar og kunnskapar står sentralt både for korleis planar blir utforma og presentert for dei organ som tar avgjerdene. Vi finn dernest

2) at politikarar med sine oppfatningar av korleis verda fungerer og kva som vil tene kommunen vil ha oppfatningar om både planleggingsprosessen og dei planane som blir lagt fram som vil vere ulik den oppfatninga planleggarane har. Til slutt vil vi finne at publikum (veljarane eller folk i kommunen) vil ha sine verdiar og prioriteringar. Men når det gjeld arealbruk er det likevel nyttig å dele folk i kommunen inn i

3) grunneigarar og

4) dei av innbyggerane i kommunen som ikkje er grunneigarar. For avgjerdsprosessen omkring arealbruk ligg det i saka at grunneigarane på viktige felt vil ha andre interesser en dei som ikkje er grunneigarar.

Desse fire aktørtypane vil vi finne representert i større eller mindre grad i alle avgjerdsprosessane i kommunane (sjå t.d. Bye 1985). Men

karakteren av og forløpet av avgjerdsprosessen er også forma av strukturelle drag ved samfunnet og kva nedslag allmenne samfunnsprosessar har i kommunen. Allmennt kan det vere nyttig å skilje mellom

- a) juridiske føringar i form av lover og reglar for korleis planlegging og arealbruksavgjerder skal foregå (sjå også Westlund 1987),
- b) arealmessige føringar i form av kor mykje areal av ulik type ein kan disponere over,
- c) næringslivsutvikling i form av vekst eller nedgang i talet på arbeidsplassar og
- d) befolkningsutvikling i form av spurnad etter husvære og samfunnsmessig infrastruktur (sjå også Berge 1985 og 1986c).

Ser vi isolert på korleis arealbruken i kommunane blir fastlagt vil slike strukturelle føringar ikkje la seg påverke av aktørane innan kommunen - i alle fall ikkje i dei einskilde avgjerdene som inngår i prosessen. (Ei anna sak er at dei mange små avgjerdene over tid aggregerer seg opp til ein del av dei strukturelle føringane.) Det aktørane kan gjere i kvar einskild sak er å kjempe for det dei ser som sine egne interesser i høve til korleis meir eller mindre knappe areal blir tekne i bruk.

Aktørane vil ta i bruk ulike maktmiddel for å nå måla sine. Bruken av maktmidla er - på eine sida - styrt av strukturelle føringar og - på andre sida - av kva interesser, verdiprioriteringar og kunnskapar dei einskilde aktørane har. Kunnskapar har å gjere med rasjonelle mål-middel-vurderingar. Tar vi for gitt interesser og verdiprioriteringar, vil kunnskap om strukturelle føringar og handlingsstrategiar (inkludert interesser og verdiprioriteringar) hos andre aktørar vere grunnleggande for eit optimalt val av eigen handlingsstrategi.

I faktiske samfunnsprosessar må deltakarane ta interesser og verdiprioriteringar for gitt. Men ser vi på handlingssystemet frå planleggarens synsstad blir det i tillegg interessant å reise spørsmål

omkring interesser og verdiprioriteringar. Dei viktigaste interessene er av materiell eller økonomisk karakter. Den viktigaste føremon som eige av eit areal gir eigaren, er retten til ein inntektsstraum som på ein eller annan måte kan trekkast ut av arealet. I tillegg finst det arealbundne interesser som ikkje er økonomiske. Ein av dei meir kjente studiane som dokumenterer dette er Walter Firey¹ si bok om "Land Use in Central Boston" (sjå også Berge 1987c).

Kultur syner seg i eit tillært mønster for å gripe, vurdere og verdsette røyndomen. Kulturen omfattar såleis både økonomiske og ikkje-økonomiske interesser og verdiprioriteringar. Ulike menneske vil ut frå tidleg læring og seinare personlege erfaringar etter kvart kunne komme til å legge meir eller mindre vekt på ulike interesser. Tidsbruk er ei form for vekting. Set vi summen av tidsbruk på økonomiske interesser og ikkje-økonomiske interesser til 100, synest den relative fordelinga av tid mellom økonomiske og ikkje-økonomiske interesser ein interessant karakteristikk av ein kultur. Det synest i utgangspunktet rimeleg å tru at dei som nyttar 10% av tid og krefter på ikkje økonomiske interesser i areal, vil påverke arealbruk i ei anna retning enn dei som nyttar 50%. No er ikkje tid og krefter lette å observere og talfeste. På spørsmål om å vurdere kor viktig ulike økonomiske og ikkje-økonomiske faktorar bør vere for prisen på ein større jordbrukseigedom ved ordeigning, vart det lagt like stor vekt på familie-tilknyttinga til jorda som på mulighetene å bruke den som tomteareal. Alle la størst vekt på kvaliteten av eigedommen for jordbruk. Men mønsteret i svara tyder på at grunneigarar meir tenkte på jordbruk som livsstil enn som reint økonomisk foretak medan dei som ikkje var grunneigarar tenkte meir på inntektsmulighetene som låg i arealet (for fleire resultat sjå Berge 1987c).

Det vart også spurt om kor viktig ulike former for arealbruk og arealbrukskontrollar var. Vi skal gi nokre få resultat også frå dette materialet (for fleire resultat sjå Berge 1987a,b):

Av 11 oppgåver som offentlege mynde regulerer var det kontrollen med utslepp av avfallsstoff som flest personar fann viktig. Medan planting av skog på jordbruksareal var den oppgåva flest syntest var lite viktig. Det var få skilnader mellom ulike folkegrupper.

¹Firey, Walter 1947: Land Use in Central Boston, Cambridge, Harvard University Press.

Politikarar syntest jamnt over at offentleg kontroll var viktigare enn jordeigarar, som igjen låg litt over befolkninga som ikkje var jordeigarar. Ser vi på skilnader etter kjønn, alder og botid er det ein svak tendens til at kvinner, yngre (under 45 år) og dei med lang botid (10 år eller meir)

synest offentleg arealbrukskontroll er viktigare enn det menn, eldre og dei med kort botid synest.

Skilnadene vi finn mellom ulike grupper er likevel små og mye mindre enn skilnadene vi finn i vurderingane av dei ulike kontrolloppgåvene. Det interessante spørsmålet blir da kva som gjer ei kontrolloppgåve til ei viktig oppgåve for offentlege mynde og kva som gjer den til ei mindre viktig oppgåve. Dette spørsmålet vil ein feiste å ta opp i ei vidareføring av prosjektet (sjå avsnitt 8).

6. VITSKAPELEGE PUBLIKASJONAR

BERGE, ERLING 1987a "MEININGAR OM EIGEDOMSRETTE OG SAMFUNNETS KONTROLL OG STYRING AV AREALBRUK", Kart og Plan nr 6 1987

WØHNI, ARTHUR 1985 "GENERALPLANARBEIDET 1965-85", Melding nr 45, Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH, ÅS.

7. ANNA PUBLISERING

BERGE, ERLING OG ERIK LANGDALEN 1985 "REISEBREV FRÅ HELLAS. REFLEKSJONAR OM PLANLEGGING I ATHEN.", Kart og Plan. Vol.45, No.3, side 384-86.

BERGE, ERLING 1985 "BEFOLKNINGSNEDGANG I BYGDENORGE", Kart og Plan Vol.45, No.3, side 325-28.

BERGE, ERLING 1986a "RURAL ELLER URBAN AREALBRUKSKONTROLL?" side 80-97 i Olsen og Selfors (red.) "Fysisk Planlegging", Fagbokforlaget, Lillehammer.

BERGE, ERLING 1986b "BYEN OG NORSK KULTUR", Kronikk, 3.juni, Dagbladet, Oslo.

BERGE, ERLING 1986c "BEFOLKNINGSLÆRE FOR PLANLEGGARAR", side 47-68 i Edvardsen (red.) Kommuneplanlegging på landsbygda, Landbruksforlaget, Ås.

BERGE, ERLING 1987b "SPØRSMÅL OM EIGEDOMSRETTE OG SAMFUNNETS KONTROLL OG STYRING AV AREALBRUK: TEKNISK DOKUMENTASJON." Prosjektnotat nr. 2, Institutt for jordskifte og arealplanlegging, NLH, Ås.

BERGE, ERLING 1987c "ON FACTORS AFFECTING THE VALUES IN
- AND THE PRICE OF - LAND.", paper presented to the
14. Nordic Congress of Sociology, 21-23 Aug.1987,
Tampere, Finland.

BYE, HILDE BIRGITTE 1985 "DELTAKERE OG BESLUTNINGER I EN
REGULERINGSPLANPROSESS. ET CASE-STUDIE OM BRUMMUNDDAL
SENTRUM.", Hovedoppgave ved Institutt for jordskifte og
arealplanlegging, NLH, Ås.

WESTLUND, ANDERS 1987 "LOVBESTEMMELSER SOM ER GJENSTAND FOR
TOLKING OG DISKUSJON I SPØRSMÅL OM AREALBRUK.",
Prosjektnotat nr. 1, Institutt for jordskifte og
arealplanlegging, NLH, Ås.

8. NYE PROBLEMMOMRÅDE

I avsnitt 4 vart det vist til at deler av prosjektet er under vidareføring i dr. scient. -avhandlinga til Morten Edvardsen og i hovedoppgåva til Håkon Vindenes.

Studiar av teoriar om eigeedom og litteraturen om eigeomsrettar har antyda to nye liner for vidare gransking av avgjerdsprosessen for arealbruk. Den eine lina går inn på prinsippa for offentleg regulering med utgangspunktet i omgrepa transaksjonskostnader og eksternalitetar frå litteraturen om eigeomsrettar i økonomisk teori. Eit interessant spørsmål er i kva grad vi kan seie at norsk offentleg arealbrukskontroll freistar å minimere transaksjonskostnader og påverke eksternalitetar (fjerne negative og tilverke positive eksternalitetar). Det bør her studerast om det er nokon samanheng mellom eksistensen av eksternalitetar og kva meiningar folk har om kor viktig det er for offentlege mynde å kontrollere ei verksemd (sjå avsnitt 6).

Den andre lina går inn på studiet av verksemda til eigeomsutviklingsselskapa og er til ein viss grad knytt til problemområdet nemnt ovanfor. Ein viktig inngang til dette problemet er å studere kva som karakteristisk skil offentleg og privat verksemd. Lover og administrativ praksis hos offentlege mynde verkar under heilt andre strukturelle randkrav enn private aktørar. Dette gir opphav til andre typer eksternalitetar og gir kanskje eit inntak til å skjønne kvifor offentleg verksemd er fornuftig i somme situasjonar men ikkje i andre. Problema omkring eigeomsutvikling og arealforvaltning kan vere av ein slik karakter at visse former for regulering av eigeomsutviklingsselskapa kan gjere desse til eit nyttig mellomledd mellom demokratiske institusjonar og eit innvikla maktspel om arealressursane.

Spørsmål av denne typen vil ein freiste å følge opp i eit samarbeid mellom instituttet og Institutt for sosialforskning (INAS), der prosjektarbeidaren som har stått for dette prosjektet no arbeider.

9. DEFINISJONSLISTE

Eigedomsutforming : kunnskap om korleis ein ved ymse slag tiltak, som t.d. jordskifte kan forme ut eigedoms- og driftseiningar slik at verksemda gir størst mogeleg avkastning (målet er å minimere transaksjonskostnadene for brukarane av areala: t.d. nødvendig transportarbeid).

Eksternalitetar : konsekvensar som ei verksemd har for andre aktørar enn dei som deltar i verksemda eller som verksemda er retta mot. Slike verknader kan vere negative som t.d. ureining eller positiv som den opplevinga turisten får med seg på reise gjennom eit velstelt kulturlandskap.

Føring : ein beslutningsparameter som sett frå aktøren sin synsstad framstår som passiv, upåverkeleg og gitt utanfrå. Når det blir sagt om nokon at dei vel minste motstands veg, er dette ein dom ut frå korleis dei oppfører seg i høve til føringane, det samfunnsmessige terrenget dei rører seg i.

Transaksjonskostnader : i prinsippet kan vi likne det med nødvendige utgifter til å skaffe seg inntekter sett frå samfunnets synsstad. Vi kan til dømes tenke på transportutgifter eller utgifter til å forhandle fram kontrakter og passe på at dei blir etterlevd, dvs. utgifter til juristar, rettsvesen og politi.

